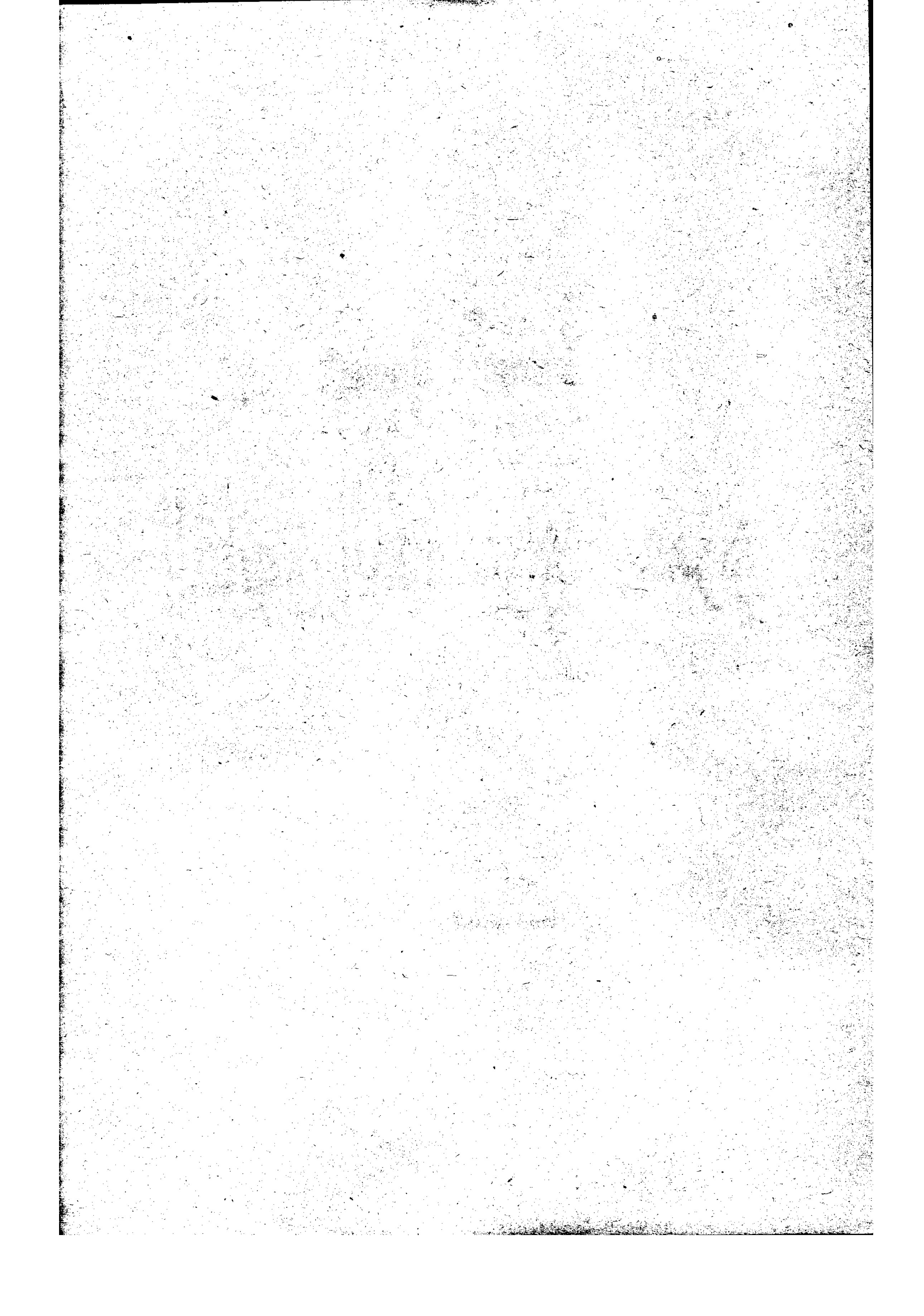
موجز
القانون الدستوري المصري

دكتور
فؤاد محمد النادي



بسم الله الرحمن الرحيم

تمهيد وتقسيم

مرت مصر في تاريخها الطويل .. بتطورات عديدة .. وتعاقبت عليها عهود ونظم .. ولقد لعبت مصر في تاريخها الإسلامي أدواراً عظيمة دفاعاً عن الإسلام ضد جحافل التتر .. التي كانت تستهدف في المقام الأول تقويض النظام الإسلامي كله .. غير أن المصريين عانوا كثيراً لاسيما بعد تدهور الحكم الأيوبي إلى أن وقعت مصر تحت حكم الأتراك من بني عثمان وذلك سنة ١٥١٦ واستمرت مصر منذ هذا التاريخ تحت السيادة التركية، استطاع المماليك خلالها أن يسيطروا على مقاليد الحكم في مصر، وظل الأمر كذلك حتى قيام الحملة الفرنسية سنة ١٧٨٩.

ولكي يستحوذ نابليون بونابرت قائد الحملة الفرنسية على مصر على رضاء المصريين فإنه أوهم المصريين بأنهم سيتولون أمورهم بأنفسهم، فتظاهر بتطبيق النظام النيابي في مصر .. وظهرت مطامع الفرنسيين والإنجليز من بعدهم في مصر .. وخلال هذه المرحلة ظهر "محمد علي" الذي أتى لمصر قائداً لوحدة ألبانية صغيرة لمقاومة الفرنسيين .. ورغم فشل مهمة "محمد علي" إلا أنه استقر في مصر .. وتطورت الأحداث إلى أن استقر الأمر لمحمد علي في سنة ١٨٠٥ .. ومنذ هذا التاريخ توالى أبناء "محمد علي" الحكم .. إلى أن وضعت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ نهاية لحكم آل محمد علي.

وإذا أردنا أن نتعرف على ملامح النظام الدستوري منذ أن استتب الأمر لمحمد علي منذ ١٨٠٥ وحتى ثورة ١٩٥٢ فإننا نجد ان هذه الفترة يمكن أن نقسمها إلى مرحلتين:

المرحلة الأولى:

نظام الحكم الفردي المطلق من ١٨٠٥ حتى صدور دستور ١٩٢٣ .. لم تعدم مصر خلال هذه المرحلة من نفثات عديدة قام بها أبناء مصر المطالبة بالأخذ بالنظام النيابي .. كما أخذ بالنظام النيابي خلال فترة قصيرة .. غير ان هذه المحاولات فشلت لتمسك أبناء محمد علي في التسلط على

مقاليد الحكم من ناحية، وعدم رغبتهم فى اشتراك أبناء مصـــر فـــى حكـــم بلادهم، وفرض المستعمر إرادته وسطوته عليهم وعلى الشعب المصرى من ناحية أخرى.

المرحلة الثانية:

وتبدأ بصدور دستور ۱۹۲۳ فى ۱۹ من إبريل ســنة ۱۹۲۳، وذلــك عقب تصريح ۲۸ فبراير سنة ۱۹۲۲، الذى اعترفت فيه إنجلترا باســتقلال مصر وأنهت الحماية الإنجليزية من جانب واحد مع تحفظات أربعة.

منذ هذا التاريخ عرفت مصر فى ظل النظام الملكى النظـــام النيـــابى البرلمانى، واستمر ذلك حتى قيام ثورة ۱۹٥۲ .. وخلال هذه المرحلة حاول ملوك مصر تقويض النظام النيابى البرلمانى فألغى دستور ۱۹۲۳ وحل محله دستور ۱۹۳۰ .. وتحت غضبة الشعب والرأى العام اضطر الملك أن يعيـــد دستور ۱۹۲۳ من جديد .. وبثورة ۲۳ يوليو بدأت مصر مرحلة دســـتورية جديـــدة بـــإعلان الجمهوريـــة وســقوط الملكيـــة.

ومنذ هذا التاريخ، وحتى صدور دســـتور ۱۹۷۱ فـــى ۱۱ ســـبتمبر ۱۹۷۱ مرت مصر بمجموعة من التطورات الدســـتورية، حيـــث صـــدرت مجموعة من الإعلانات الدستورية وعدد من الدساتير وهى:

الإعلان الدستورى الذى صدر فى ۱۰ مـــن ديســـمبر عـــام ۱۹٥۲، والإعلان الدستورى الصادر فى ۱۰ مـــن فـــبراير عـــام ۱۹٥۳، إعـــلان الجمهورية فى ۱۸ من يونيو عام ۱۹٥۳، دستور ۱۹٥٦ الذى صدر فى ۱٦ من يناير عام ۱۹٥٦.

ونتيجة لاتحاد مصر مع سوريا وقيام الجمهورية العربية المتحدة فـــى ۲۲ من فبراير ۱۹٥۸.

وإعمالاً للإعلان الدستورى الذى صدر فى أول فبراير ۱۹٥۸، فقد تم وضع دستور جديد لتنظيم السلطات العامة فى الدولة الجديدة، صدر فـــى ٥ من مارس عام ۱۹٥۸. ولم تدم هذه الدولة طويلاً .. فقد حدث الانفصال فى سبتمبر من عام ۱۹٦۱، ومن ثم صدر إعلان دستورى فى ۲۷ من ســـبتمبر

عام ١٩٦٢ يتعلق بالتنظيم السياسي لسلطات الدولة العليا. ثم صدر دستور ١٩٦٤ كدستور مؤقت للبلاد لحين وضع دستور دائم.

وقد تم وضع دستور دائم لمصر صدر في ١١ من سبتمبر عام ١٩٧١ الذي لا زال معمولاً به حتى الآن.

من هذه العجالة التاريخية نستطيع أن نقف على التطور الدستوري في مصر، ونستطيع أيضاً أن نقف على محتويات هذه الدراسة التي تتضمن باباً تمهيدياً وقسمين رئيسيين.

الباب التمهيدي، ونخصصه لدراسة النظرية العامة للدساتير حيث نتعرض لتعريف القانون الدستوري ومصادره، وطبيعة القانون الدستوري، وأساليب نشأة الدساتير ونهايتها، وأنواع الدساتير، ومبدأ سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين. وسوف نخصص لكل موضوع من هذه الموضوعات فصلاً مستقلاً.

وفي القسم الأول نتناول التطور الدستوري في مصر في العصر الملكي حيث نتناول في الباب الأول النظام الدستوري في ظل دستور ١٩٢٣، وفي الباب الثاني نتناول إلغاء دستور ٢٣ والعمل بدستور ١٩٣٠، ثم العودة من جديد إلى دستور ١٩٢٣.

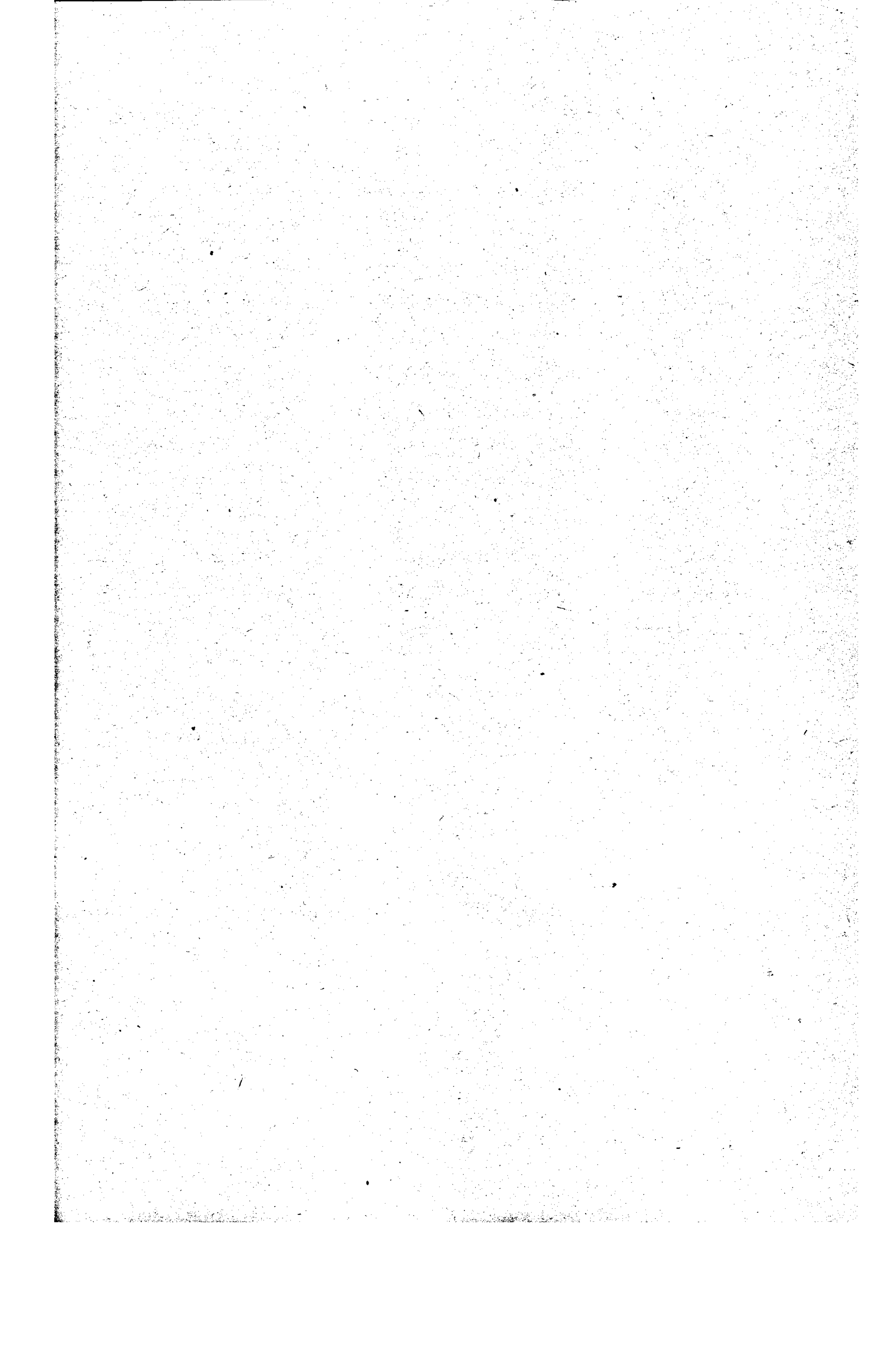
أما القسم الثاني فنتناول فيه التطور الدستوري في مصر في العصر الجمهوري، وسوف نتناول في هذا القسم الأبواب الآتية:

الباب الأول : النظام الدستوري في ظل دستور ١٩٥٦.

الباب الثاني : النظام الدستوري في ظل دستور ١٩٥٨.

الباب الثالث: النظام الدستوري في ظل دستور ١٩٦٤.

الباب الرابع: النظام الدستوري في ظل دستور ١٩٧١.



الباب التمهيدى

النظرية العامة للدساتير

تعد موضوعات القانون الدستورى من أشد الموضوعات جاذبية حيث يتناول الباحث فيها سلطات الهيئات الحاكمة، وتنظيم الرقابة المتبادلة بين السلطات الحاكمة، وأثر ذلك على حقوق وواجبات الحكام والمحكومين.

ونتناول فى الباب التمهيدى التعريفات المختلفة للقانون الدستورى وصلته بفروع القانون الأخرى ومصادره الرسمية وغير الرسمية وطبيعة القاعدة الدستورية وذلك فى الفصل الأول من هذا الباب.

ونتناول في الفصل الثاني أساليب نشأت الدساتير وطرق إنتهائها.

وفى الفصل الثالث نتناول أنواع الدساتير من حيث كتابتها، كما نعرض للدساتير العرفية ونتناول الدساتير من حيث طرق تعديلها حيث نفرق بين الدساتير المرنة والدساتير الجامدة.

وفى الفصل الرابع نعرض لمبدأ سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين.

الفصل الأول : تعريف القانون الدستورى وصلته بفروع القانون الأخرى ومصادره وطبيعته وذلك على النحو التالى:

المبحث الأول : تعريف القانون الدستورى.

المبحث الثانى : صلة القانون الدستورى بفروع القانون الأخرى.

المبحث الثالث : مصادر القانون الدستورى.

المبحث الرابع : طبيعة القاعدة الدستورية.

المبحث الأول

تعريف القانون الدستورى

كلمة الدستور ليست كلمة عربية الأصل ، وانما هى كلمة فارسية تعنى « القاعدة » او « الأساس » لذلك نجد بعض الدساير العربية تسمى قانونها الدستورى « القانون الأساسى »(١) . ولفظ « القانون الدستورى » لم يكن مستخدمـا فى مصر قبل وضـع دستور عام ١٩٢٣ حيـث كانت القـوانين الدستورية تسمى « القوانين النظامية » ومن امثله ذلك القانون النظـامى الصادر فى اول مايو ١٨٨٣ والقانون النظامى الذى صدر فى عام ١٩١٣ .

غير انه يلاحظ ان اصطلاح « القانون الأساسى » وان كان هو اصح المصطلحات من الناحية اللغوية ، فوق انه المقابل لترجمة كلمة « دستور » ، الا ان الاصطلاح الأخير هو افضل المصطلحات لأنه كما يقرر استاذنا العميد الدكتور عثمان خليل الى جانب ايجـازه ودلالته وشيوع استعماله فى البلاد العربية ، فهو ايضا قد اضفى عليه العرف نوعا من القدسية أو السمو الذى يتسم به القانون الدستورى على غيره من القوانين العادية .

ومن هنا اصبح لفظ الدستور ، يشعر عند استخدامه بأنه من طبيعـة اخرى تختلف عن طبيعة القوانين العادية وتسمو وتعلو عليها .(١)لذلك نجد هذا المصطلح هو المستخدمُ الآن فى الغالبية العظمى من الدساتير العربية(٢)

وكلمة الدستور يمكن تعريفها من عدة نواحى نتناولها بإيجـــاز علـــى النحو التالى حيث نتناول التعريف التاريخى، والتعريف اللغوى، والتعريـــف الشكلى ثم التعريف الموضوعى.

---

(١) من هذه الدول العراق التى كانت تستخدم عبـارة « القــانون الأســاسى » للمزيد من التفصيل أستاذنا الدكتور ثروت بدوى . القـانون الدستورى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر ص ٩٣

(١) للمزيد من التفصيل استاذنا الدكتـور العميد عثمـــان خليل ـ القانون الدستورى الطبعة الخامسة عام ١٩٥٥ ص ١٩ ، الدكتور ماجد الحلو القانون الدستورى ص ١ الهامش

أولاً المعيار التاريخي:

تأثر تعريف القانون الدستوري بالظروف التاريخية التي أحاطت بإنشاء أول كرسي له في كلية الحقوق بجامعة باريس. فلقد كان للظروف التاريخية التي مرت بها فرنسا أثر كبير في تحديد المقصود باصطلاح القانون الدستوري، حيث ترتب على قيام ثورة يوليو سنة ١٨٣٠ وسقوط الملك شارل العاشر، واختيار لويس فيليب (دوق أورليان) ملكاً لفرنسا، أن قرر مجلس النواب بعض المبادئ التي تتصل بنظام الحكم، فتقرر أن الملك لا يتولى العرش باعتباره منحة من الله أو ميراثاً من سلفه وإنما يتولاه بناء على الإرادة الشعبية، وقام بذلك النظام الملكي الدستوري الذي يستند إلى مساهمة البرلمان مع الملك في حكم فرنسا.

ونظراً لأن نظام الحكم في عصر لويس فيليب كان نظاماً نيابياً حراً، فلقد كان لهذا أثره في تعريف القانون الدستوري. فأدى ذلك بالفقهاء في القرن التاسع عشر إلى تعريفه بأنه عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تحدد السلطات العامة وحقوق الأفراد في نظام نيابي حر، وبالتالي لا يوجد القانون الدستوري إلا في البلاد ذات الأنظمة الحرة.

وإذا كانت الظروف التاريخية قد أثرت تأثيراً كبيراً في تعريف القانون الدستوري في فرنسا، فلقد كان لهذه الظروف أيضاً أثر على الدراسات الأكاديمية لهذه المادة، ولا شك أن الاعتبارات الأكاديمية والتقاليد الجامعية تلعب دوراً كبيراً وهاماً في تحديد الموضوعات التي تدخل في مقررات القانون الدستوري. فلقد استقرت التقاليد الجامعية في فرنسا على عدم تدريس موضوع حقوق الأفراد وحرياتهم ضمن موضوعات القانون الدستوري، ويرجع ذلك إلى الظروف التاريخية الخاصة التي مرت بها فرنسا.

كما أن تقاليد الدراسة الأكاديمية في مصر قد جرت على دراسة حقوق الإنسان وحرياتهم ضمن مقرر القانون الدستوري، ويرجع السبب في ذلك إلى ظروف تاريخية غير التي مرت بها فرنسا، فلقد استقرت الدساتير المصرية المتعاقبة (دستور ١٩٢٣، دستور ١٩٣٠، دستور ١٩٥٦، دستور ١٩٥٨، دستور ١٩٧١) استقرت على معالجة الأحكام الخاصة بهذه الحقوق والحريات العامة على عكس ما حدث في فرنسا.

ووفقاً للمعيار التاريخي يمكننا أن نعرف القانون الدستورى بأنه أحد فروع القانون العام الذى يرتب تنظيم وسير المنظمات السياسية لدولة ما، فدراسة القانون الدستورى لدولة ما ليست إلا دراسة لمنظماتها السياسية.

نقد المعيار التاريخي:

يقوم المعيار التاريخي على جعل القانون الدستورى قاصراً على الدول ذات الأنظمة الحرة فقط، مع أن المتفق عليه أن لكل دولة دستوراً ينظم العلاقة بين السلطات العامة فيها، أياً كان نظام الحكم الذى تسير عليه. وإذا كانت الظروف التاريخية قد ربطت فى فترة سابقة بين القانون الدستورى والنظام الحر فلا مبرر فى الوقت الحاضر للإبقاء على هذا الربط(١).

وإذا كانت الظروف التاريخية يجب ألا تقف بنا عند معيار معين لتعريف القانون الدستورى، فإن ظروف الدراسة الأكاديمية التى قامت على هدى من الظروف التاريخية يجب أيضاً ألا تكون هى الأساس فى تعريف هذا القانون. فلا يجوز أن يكون للتقاليد الجامعية ومناهج الدراسة بالجامعات أثر فى تحديد مضمون علم أو تحديد موضعه بالنسبة لغيره من العلوم(٢).

يتضح لنا مما سبق أنه يجب علينا التفرقة بين التعريف العلمي للقانون الدستورى وبين المقرر الدراسى لها، فالتعريف العلمى يجب أن يكون مستنداً إلى حقائق ثابتة صالحة لكل زمان ومكان، بينما تحديد مقرر الدراسة مسألة تتعلق بأمور عارضة أو محلية، مما يجعل ربط التعريف العلمى بالمقرر الدراسى أمراً غير مقبول. والقول بغير ذلك يخرجنا من نطاق الدراسة الموضوعية العامة ويدخلنا فى الدراسات الدستورية الخاصة بكل دولة على حدة(٣).

وعلى ذلك فلا يمكن الأخذ بالمعيار التاريخي فى تحديد مفهوم القانون الدستورى، لذا لجأ الفقه إلى معايير أخرى.

---

(١) دكتور/ رمزى الشاعر، المرجع السابق، ص ٤٣.
(٢) دكتور/ عبد الحميد متولى، المفصل فى القانون الدستورى، ص٣٠.
(٣) دكتور/ رمزى الشاعر، المرجع السابق، ص ٤٤.

ثانياً: المعيار اللغوى:

يفيد اصطلاح القانون الدستورى التأسيس أو البناء في اللغة الفرنسية، فإذا انتقلنا إلى اللغة العربية فإنه ينصرف إلى الأساس أو التكوين، وهذا المعنى لا يقتصر على الدولة، فلكل جماعة قواعد تنظمها وتعد بمثابة دستور لها، فهناك دستور للقبيلة، ودستور للعائلة ودستور للحزب ودستور للنقابة ودستور للشركة .... الخ.

ومن الناحية اللغوية يمكن تعريف القانون الدستورى بأنه جملة النصوص المبينة لأساس تكوين الدولة وقواعد تنظيمها. ولا شك في أن المعيار اللغوى يتسم بالبساطة والسهولة من ناحية، كما أن اتباعه لا يخلو من منطق، إلا انه يؤخذ عليه بعض المآخذ.

عيوب المعيار اللغوى:

١- إن النظر إلى القانون الدستورى على أنه القانون الخاص بأساس الدولة وتنظيمها يوسع من نطاقه ويفرض التصدى لموضوعات تدخل تحت لواء فروع أخرى من القانون، ففي الإطار اللغوى للقانون الدستورى يتعين دراسة الأجهزة الإدارية التى تدخل ضمن قواعد القانون الإدارى، كما يتعين دراسة السلطة القضائية وهى مسألة مشتركة بين مادتى الإجراءات الجنائية والمرافعات المدنية.

ولا تكتمل دراسة القانون الدستورى بالمعيار اللغوى إلا بالتعرض للجنسية كمحدد لأفراد الشعب كركن من أركان الدولة، ومن المعروف أن الجنسية تدخل تحت لواء القانون الدولى الخاص.

فالدولة لا تنشأ بتحديد السلطة السياسية وحدها، وإنما يكتمل نموها في اللحظة التي يكتمل فيها التنظيم الإدارى والقضائى.

٢- يتبين لنا مما سبق أن الأخذ بالمعيار اللغوى في تعريف القانون الدستورى يسفر عن اتساع نطاق القانون الدستورى ليضم موضوعات تابعة لقوانين أخرى مما يجعل الإلمام بقواعده مسألة غاية في الصعوبة.

٣- كما أن الأخذ بالمعيار اللغوى يهدم الحواجز التى استقرت منذ أمد بعيد بين الفروع القانونية المختلفة والتى كان لها أكبر الأثر في صياغة نظرياتها وفهم تفاصيل كلياتها وجزئياتها.

٤- ولا يغير مما سبق أن العديد من الدساتير المكتوبة تقترب من المعنى اللغوى بالنص على السلطتين الإدارية والقضائية والإشارة فى مادتين أو أكثر للجنسية، فما تحتويه الوثيقة الدستورية من أحكام مسألة، وبيان مدلول القانون الدستورى مسألة أخرى فالقواعد التى تتضمنها الوثيقة الدستورية لا تخضع دائماً للمنطق القانونى وإنما قد تكون مجرد رد فعل لواقع اجتماعى معين[1].

فعلى سبيل المثال ينص الدستور المصرى الحالى فى المادة ٥٧ منه على عدم تقادم الدعوى الجنائية والمدنية الناشئة من الاعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة وغيرها من الحقوق والحريات التى يكفلها الدستور والقانون.

فهذا النص ينتمى أصلا إلى القانون الجنائى أو المدنى بحسب الأحوال، وقد ورد فى الدستور كرد فعل للانتهاكات الصارخة التى طالت البعض فى الفترة السابقة على صدور دستور ١٩٧١ المعمول به حالياً.

وقد رفض البعض المعيار اللغوى بحجة أخرى مفادها "أن الاصطلاحات القانونية لا يجوز تفسيرها تفسيراً لغوياً بحتاً ... وفى لغة القانون لم يجر العرف بل ولم يعرف بتاتاً أن لاصطلاح (القانون الدستورى) ذلك المعنى الذى يحمله إياه ذلك التفسير اللغوى"[2].

ثالثاً: المعيار الشكلى:

بينا فيما سبق عجز المعيار اللغوى فى تحديد مدلول القانون الدستورى، لذا استعان البعض بالمعيار الشكلى.

ووفقاً للمعيار الشكلى يعد القانون الدستورى هو مجموعة القواعد التى تتضمنها الوثيقة الدستورية، بغض النظر عن طبيعتها، أى يستوى أن تتعلق بنظام الحكم أو بغير ذلك من الأمور. وعلى هذا النحو يصبح القانون الدستورى هو "قانون الدستور"[3].

(١) دكتورة/ سعاد الشرقاوى، دكتور/ عبد الله ناصف، القانون الدستورى، ص٢٢. فتحى فكرى، القانون الدستورى، ص١٠.

(٢) دكتور/ عبد الحميد متولى، المفصل فى القانون الدستورى، ص٢٦. دكتور/ ثروت بدوى، القانون الدستورى، ص١٨.

(٣) دكتور/ سعد عصفور، القانون الدستورى، ص٥٤.

وبذلك، يعتمد المعيار الشكلى على مصدر القواعد القانونية أو الشكل الذى تصدر فيه، وكذلك الإجراءات التى تتبع فى وضعها، وفى تعديلها، والتى تختلف عن إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية[1].

ويرجع ظهور المعيار الشكلى إلى انتشار حركة تدوين الدساتير فى العالم والتى بدأت بدستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٧٨٧م، ثم فى فرنسا سنة ١٨٩١ وانتقلت بعد ذلك إلى بقية دول العالم، وقد نتج عن تدوين الدول لدساتيرها ارتباط تحديد معنى القانون الدستورى بالوثيقة الدستورية ذاتها، أى طبقاً للمعيار الشكلى.

ونعرض لتقديرنا للمعيار الشكلى من حيث ما يتمتع به من مزايا وما يؤخذ عليه من انتقادات.

مزايا المعيار الشكلى:

يمتاز المعيار الشكلى لتعريف القانون الدستورى بالوضوح، فتطبيقه يرتبط بالوثيقة الدستورية التى يسهل التعرف عليها هذا من ناحية، كما أنه يمارس الأساس الذى قامت عليه فكرة جمود وسمو الدستور على القوانين العادية من ناحية أخرى.

إذ أن وضع الدستور وتعديله يتطلب إجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات التى تتبع فى تعديل هذه القوانين، وينتج عن ذلك عدم استطاعة المشرع العادى الخروج عن نصوص الدستور، نظراً لسمو قواعده وخضوع القوانين العادية لها[2].

---

(1) دكتور/ عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، ص١٢٣. دكتور/ عبد الفتاح ساير داير، مبادئ القانون الدستورى، ص١٣٤. دكتور/ عبد الغنى بسيونى عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستورى، ص٢٩٣.
(2) دكتور/ محمد حسنين عبد العال، القانون الدستورى، سنة ١٩٧٥، ص١٥.

عيوب المعيار الشكلي:

بالرغم من وضوح المعيار الشكلي وبساطته، فإنه واجه انتقادات عديدة نوجز أبرز جوانبها فيما يلي[1]:

١- يؤدى الأخذ بالمعيار الشكلي إلى إنكار وجود دستور في دول الدساتير العرفية غير المكتوبة مثل إنجلترا لأنه لا يوجد بها وثيقة تضم بين دفتيها القواعد الدستورية للدولة.

٢- لا يعطى المعيار الشكلي تعريفاً صحيحاً شاملاً للقانون الدستوري في دول الدساتير المدونة. إذ أن نظام الحكم في أي دولة لا تحدده النصوص المكتوبة في الوثيقة الدستورية فقط، وإنما تشترك في هذا التحديد قواعد أساسية أخرى ذات طبيعة دستورية ولكنها موجودة في قوانين عادية أو في قواعد غير مدونة.

٣- يرى بعض الفقه أن الأخذ بالمعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري يترتب عليه إدخال موضوعات غير دستورية في صلب وثيقة الدستور. ومن أمثلة الموضوعات والمسائل غير الدستورية التي تضمنتها الدساتير ما نص عليه الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٤٨ من إلغاء عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية وكذلك ما ورد بالدستور المصري الحالي في المادة ١٧٢ على اختصاص مجلس الدولة بالمنازعات الإدارية وكذلك ما تضمنه الدستور السويسري من تنظيم لعملية ذبح الحيوانات.

فهذه الموضوعات تعتبر في نظر بعض الفقهاء منقطعة الصلة بتنظيم السلطات العامة في الدولة الذي يمثل موضوع الدستور، وهذا يعتبر إقحام لأحكام ليست لها الطبيعة الدستورية في وثيقة الدستور.

---

(١) دكتور/ رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ص١٣٦. دكتور/ ثروت بدوي، المرجع السابق، ص٢٠. دكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص٢٩٥. دكتور/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص١١.

٤- وفى مقابل ذلك تخلو الوثائق الدستورية من بعض القواعد التى لا شبهة فى طبيعتها الدستورية كنظام الانتخاب. ففى الدستورين الفرنسى والمصرى ترك تحديد أسلوب الانتخاب للسلطة التشريعية.

٥- يؤدى الأخذ بالمعيار الشكلى إلى أهمية التطبيق الفعلى للنصوص الدستورية وما يجرى عليه العمل من تقاليد دستورية، وكيفية تفسير القواعد الدستورية المنظمة للسلطات العامة هذا من ناحية، كما يؤدى من ناحية أخرى إلى إهمال دور السلطات غير الرسمية والجماعات والأحزاب السياسية والهيئات فى توجيه الحياة الدستورية وفى تأثيرها على الشئون السياسية فى الدولة.

يتضح لنا مما سبق أن نصوص الوثيقة الدستورية لا تزودنا بفكرة وافية عن نظام الحكم فى بلد ما حيث لا تتطابق عادة النصوص فى تصوراتها النظرية مع تطبيقاتها العملية، وما أكثر الدساتير التى تبقى حبراً على ورق وتفقد كل رباط بينها وبين قواعد ممارسة السلطة الفعلية مما جعل المعيار الشكلى عاجزاً عن تعريف القانون الدستورى تعريفاً محدداً ودقيقاً وموحداً، لذلك اتجه الفقه إلى المعيار الموضوعى الذى يقدم لنا تعريفاً ثابتاً ومنضبطاً.

رابعاً: المعيار الموضوعى:

يعتمد المعيار الموضوعى أو المادى فى تعريف القانون الدستورى على المضمون، أو المادة أو الموضوع، فهو لا يهتم بشكل القاعدة القانونية: مكتوبة أم عرفية، ولا يهتم بموقعها فى الهرم القانونى، فيستوى أن ترد فى الوثيقة الدستورية أو تصدر بقانون عادى، فالعبرة هى أن تكون القاعدة من طبيعة دستورية، وتعد القاعدة دستورية إذا تعلقت بنظام الحكم فى الدولة.

وبناء على ذلك يتضمن القانون الدستورى جميع القواعد التى لها طبيعة دستورية أياً ما كان مصدرها، سواء تضمنتها الوثيقة الدستورية أو نظمت بقوانين عادية أو كان مصدرها العرف الدستورى[1].

---

(١) دكتور/ عبد الغنى بسيونى، المرجع السابق، ص٢٩٦.

وبذلك تتنوع مصادر الدستور طبقاً للمعيار الموضوعى تنوعاً كبيراً، إلا أن هذه القواعد جميعها تجتمع فى مهمة واحدة وهى تنظيم عمل الهيئات العليا فى الدولة.

وقد اختلف الفقه فى تحديد القواعد الخاصة بعمل الهيئات العليا فى الدولة بين موسع ومضيق. فطبقاً للفريق الموسع يضم القانون الدستورى القواعد الخاصة بشكل الدولة "بسيطة – مركبة" وشكل الحكومة "ملكية – جمهورية" والمبادئ الأساسية فى تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية واختصاصاتها والعلاقات المتبادلة بينهما.

أما الفريق المضيق فيستبعد شكل الدولة من بين موضوعات القانون الدستورى انطلاقاً من أن دستور الدولة ليس هو الذى ينشئ الدولة، فهى حقيقة سابقة عليه بل هى شرط وجوده[1].

ولكن يرد على ذلك بأنه لو صح أن "سبق وجود الدولة على وجود الدستور يصلح فى ذاته حجة لإخراج موضوع الدولة من نطاق الدراسات الدستورية، لكان من المنطقى إخراج موضوع الحكومة أيضاً من هذا النطاق لأن الحكومة عنصر من عناصر الدولة بحيث لا يتم للدولة الوجود القانونى قبل تحقق هذا العنصر وبالتالى تكون الحكومة هى الأخرى أسبق فى الوجود على وجود الدستور"[2].

ويكاد ينحصر الخلاف بينهم فى هذا الصدد فيما إذا كان موضوع الدولة يعتبر أحد موضوعات القانون الدستورى أم أنه يخرج عن نطاق هذه الموضوعات.

فنجد ان غالبية الفقه قد استقرت على اعتبار موضوع الدولة أحد الموضوعات الأساسية التى يتضمنها القانون الدستورى.

إذ عرّف الفقيه الفرنسى لافريير القانون الدستورى طبقاً للمعيار الموضوعى بأنه يتضمن القواعد التى توضح طبيعة الدولة –أى شكلها– وما

---

(١) دكتور/ طعيمة الجرف، القانون الدستورى، ص٣٧.
(٢) دكتور/ ثروت بدوى، المرجع السابق، ص٢٩.

إذا كانت موحدة أو فيدرالية، ونوع الحكومة، من حيث كونها جمهورية أم ملكية، والتي تحدد المبادئ الأساسية الخاصة بنظام واختصاصات ونشاط السلطات العامة الكبرى.

وتتفق تعريفات الفقهاء مع تعريف الفقيه لافربير في المضمون باعتبار أن القانون الدستورى يتضمن القواعد المتعلقة بالدولة ونظام الحكم فيها، وإن اختلفت معه فى الصياغة.

فالدكتور عثمان خليل عثمان يعرف الدستور بأنه "مجموعة المبادئ الأساسية المنظمة لسلطات الدولة والمبينة لحقوق كل من الحكام والمحكومين فيها، والواضعة للأصول الرئيسية التى تنظم العلاقات بين مختلف سلطاتها العامة"(١).

ويعرف الدكتور السيد صبرى القانون الدستورى بأنه "مجموعة القوانين التى تنظم قواعد الحكم، وتوزع السلطات، وتبين اختصاص كل منها، وتضع الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد"(٢).

وبين الدكتور عبد الحميد متولى أن القانون الدستورى هو "ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلى الذى يبين نظام الحكم للدولة، وعلى وجه الخصوص يبين كيفية تكوين السلطة التشريعية واختصاصاتها وعلاقتها بغيرها من السلطات"(٣).

ويعرف الدكتور عبد الفتاح ساير داير القانون الدستورى "بأنه مجموعة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم فى مجتمع سياسى معين فى وقت معين"(٤).

ويوضح الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى أن المقصود بالدستور فى ظل المعيار المادى أو الموضوعى "مجموعة القواعد التى تنظم مزاولة

---

(١) الدكتور/ عثمان خليل، المرجع السابق، ص ١٢٢.
(٢) الدكتور/ السيد صبرى، مبادئ القانون الدستورى، ١٩٤٩، ص ١.
(٣) الدكتور/ عبد الحميد متولى، المرجع السبق ، ص ١٨.
(٤) الدكتور/ عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص ١٦١.

السلطة السياسية فى الدولة، فتنظم شكل الدولة الخارجى، والسلطات المختلفة فيها، ووظيفة كل منها، والعلاقات فيما بينها"[1].

ويحدد الدكتور محسن خليل مدلول القانون الدستورى من الناحية الموضوعية بأنه عبارة عن "مجموعة القواعد القانونية التى تبين نظام الحكم فى الدولة"[2].

ويتجه الدكتور سعد عصفور إلى تعريف القانون الدستورى بأنه "مجموعة القواعد التى تنظم علاقة الدولة بالفرد من الناحية السياسية، أى التى تحدد التنظيم السياسى فى دولة ما"[3].

والمعيار الموضوعى هو الذى يحيط بموضوعات القانون الدستورى المختلفة، لأنه يشمل القواعد المنصوص عليها فى الوثيقة الدستورية، والقواعد الدستورية العرفية، كما يشمل الموضوعات الدستورية التى نظمتها قوانين عادية على النحو الذى أشرنا إليه.

---

(١) الدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى فقهاً وقضاءاً، ص٧١.
(٢) الدكتور/ محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستورى ، ص٤٥٤.
(٣) الدكتور/ سعد عصفور، المبادئ الأساسية فى القانون الدستورى والنظم السياسية، ص ٢٩.

المبحث الثانى

صلة القانون الدستورى بفروع القانون الأخرى

انتهينا فى المبحث السابق إلى أن القانون الدستورى هو مجموعة القواعد المتعلقة بنظام الحكم في الدولة ولما كانت فروع القانون العام جميعها تشترك فى دراسة موضوع الدولة، ويتولى كل فرع منها دراسة صورة معينة ومختلفة من صور نشاطها مما ترتب عليه وجود صلات وثيقة بين مختلف هذه الفروع مما أدى إلى صعوبة التفرقة بينها لذا وجب علينا أن نفرق بين القانون الدستوري وبين القوانين الأخرى.

أولاً : القانون الدستورى والقانون الإدارى[١]:

تتصل موضوعات هذين الفرعين من القانون اتصالاً وثيقاً يجعل التفرقة بينهما فى كثير من الأحيان دقيقة ومتعذرة، ولكن رغم صعوبة التفرقة فلا نزاع في أن لكل قانون منهما مجالاً خاصاً واستقلالاً ذاتياً، وتوجد بينهما فروق جوهرية واضحة.

ويعتبر القانون الدستورى الجزء الأعلى للقانون العام الداخلى، والمقدمة الضرورية للقانون الإدارى، فالقانون الدستورى يقرر المبادئ الأساسية للقانون العام فى الدولة، ثم يأتى القانون الإدارى فيضع هذه المبادئ موضع التنفيذ ويحدد شروط تطبيقها.

ويذكر الأستاذ برتيلمى –موضحاً التفرقة بين القانونين– أن القانون الدستورى يبين لنا كيف شيدت الآلة الحكومية، أما القانون الإدارى فيبين كيف تسير هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها. فالقانون الدستورى يتناول النشاط السياسى للدولة. بينما يحكم القانون الإدارى النشاط الإدارى فى الدولة، ونشاط الإدارة يهدف إلى تحقيق المنافع العامة للأفراد وذلك عن طريق إدارة المرافق العامة المختلفة في الدولة. وتعمل الإدارة على أساس التوجيهات التى تضعها السلطة السياسية الحاكمة.

---

(١) الدكتور/ محمد كامل ليلة، القانون الدستورى، ص ٥٣ وما بعدها.

ويلاحظ بجلاء أن الدولة وحقوق الأفراد العامة هى مدار البحث في كل من القانونين وإن اختلفت فيهما وجهات النظر، وتباينت السبل في معالجة هذه المسائل. وإذا كان القانون الدستورى يعنى ببيان العناصر السياسية للدولة والسلطات العامة فيها، وحقوق الأفراد وحرياتها العامة، فإن القانون الإدارى لا يهتم بالسلطة التنفيذية ويقصر اهتمامه على الوظيفة الإدارية لهذه السلطة دون الوظيفة الحكومية، وهو يستلهم المبادئ الدستورية العامة في أحكامه ويرجع إلى نصوص الدستور ويعتمد عليها فى دراساته.

فنظرية الضرورة -وهى من موضوعات القانون الإدارى- واتساع سلطة الإدارة بسببها نجد أساسها فى النصوص الدستورية.

كما أن تقرير الشخصية الاعتبارية للوحدات الإدارية الإقليمية -وهى المحافظة والمدينة والقرية- يرجع إلى النصوص الدستورية.

وسلطة رئيس الدولة فى ترتيب المصالح العمومية وتعيين الموظفين ووضع اللوائح يستعان فى معرفتها وبيان حدودها بنصوص الدستور.

والشكل الذى يمنح به الالتزام إدارة المرافق العامة وكذلك الاحتكار إنما يحدده الدستور.

وحرمة الملكية والأصول العامة التى يجب مراعاتها عند نزع الملكية يبدأ أساسها فى نصوص الدستور. ومبدأ المساواة أمام التكاليف العامة مقرر فى الدستور.

ويتضح من ذلك معنى ما سبق أن ذكرناه فى البداية من أن القانون الدستورى يعد المقدمة الضرورية للقانون الإدارى وأنه الفرع الرئيسى للقانون العام، والقانون الإدارى إنما ينشط وينمو فى ساحة المبادئ الدستورية ونطاقها.

ثانياً: القانون الدستورى وعلم المالية[1]:

إذا كان القانون الدستورى يتكفل بتنظيم نشاط الدولة من الناحية السياسية، والقانون الإدارى يتولى بيان أحكام نشاط الدولة من الناحية

---

(١) دكتور/ عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص١٨٧.

الإدارية؛ فإن نشاط الدولة من الناحية المالية يختص بتنظيمه علـــم الماليـــة والتشريع المالى الذي يتناول نفقات الدولة وإيراداتها والموازنة بينهما.

وعلم المالية عبارة عن دراسة الوسائل المختلفة التـــي تحصـــل بـــها الهيئات العامة -الدولة والهيئات المحلية- على الموارد الضروريـــة لكفايـــة حاجات الجماعة،، وبيان القواعـــد الواجبـــة الإتبـــاع بشـــأن المصروفـــات والإيرادات.

والتشريع المالى عبارة عن مجموعة القواعد القانونية المنظمـــة لإدارة الأموال العامة.

ونلاحظ أن علم المالية ينطوى على دراسة علمية نظرية بينما التشريع المالى يعتبر دراسة فنية تطبيقية.

والدراسة المالية بصفة عامة مزيج من الاقتصاد والقانون العام، ولكـن لا يمكن النظر للمالية كفرع من الاقتصاد أو من القانون العام فحسب وإنمـــا هي دراسة اقتصادية، وقانونية، وسياسية، واجتماعية، فمن الناحية الاقتصادية نجد أن النقود هى مادة المالية العامة ومن ثم فلا يمكن إغفال مركز العملـــة، وما يترتب على تغيير هذا المركز من آثار.

ويظهر أثر الناحية القانونية فى التشريعات التى تصدر لتطبيق وتنفيـذ المالية، ويجب أيضاً معرفة موقف القانون العام من النظام السياســى والإدارة للدولة وارتباطه بالميزانية.

ومن الناحية السياسية نجد ارتباطاً وثيقاً بيـــن المشـــكلات السياســـية والمسائل المالية.

ومن الناحية الاجتماعية نجد أن الإصلاح الاجتماعى يتوقـــف علـــى الموارد المالية بصفة خاصة، وعدالة النظم المالية في مجموعها بصفة عامة، كما أن المالية العامة تؤثر في المبادئ الاجتماعية من حيث دور الضريبـــة وتحقيق العدالة الاجتماعية بها.

وعلم المالية يتصل بالقانون الدستورى من بعض النواحى، وبالقـــانون الإدارى من معظم نواحيه. ونلمس صلة علم المالية بالقانون الدستورى مـــن

الناحية التاريخية حيث توجد العلاقة قوية بين الوظيفة المالية للدولة وتدعيم نشأة البرلمانات، وتظهر هذه العلاقة بوضوح من استعراض التاريخ الدستورى لإنجلترا، وكيف نشأ البرلمان الإنجليزى وتحددت اختصاصاته ونظمت العلاقة بينه وبين الملك.

ونلمس صلة قوية بين القانون الدستورى وعلم المالية من الناحية التشريعية أيضاً، فالوثيقة الدستورية تعتبر أهم مصدر لكليهما. فمبادئ علم المالية الخاصة بالميزانية من حيث وضعها وتنفيذها ووسائل الرقابة عليها وكذلك فرض الضرائب والرسوم، أو الإعفاء منها؛ وعقد القروض العامة، كل هذه المسائل تتقرر فى نصوص الدستور أو عن طريق القواعد الدستورية العرفية.

يتضح لنا مما تقدم أن الدستور مكتوباً كان أم عرفياً يبين الناحية السياسية والمالية للدولة، وهذا ما يوضح لنا مدى الصلة بين القانون الدستورى وعلم المالية إذ انهما ينتميان فى أصولهما إلى مصدر واحد مما يؤكد الصلة بينهما، والمتصفح للدساتير المختلفة فى الأنظمة الديمقراطية يدرك بجلاء الدور الخطير الذى تقوم به البرلمانات بالنسبة لميزانية الدولة وجميع المسائل المالية بصفة عامة.

ثالثاً: القانون الدستورى والقانون الجنائى[1]:

لا نزاع فى استقلال القانونين عن بعضهما واختلاف مجاليهما، ولكن هذا الاستقلال لم يمنع من وجود صلات قوية وعلاقة متينة بينهما، فالقانون الجنائى هو الذى يحمى نظام الحكم فى الدولة، وأشخاص الحاكمين فيها، ويحفظ لنصوص الدستور هيبتها وقدسيتها. وإذا كان القانون الدستورى يبين نظام الحكم فى الدولة ويحدد أهدافه، فإن القانون الجنائى يتولى حماية هذا النظام من الاعتداء عليه أو العبث بأهدافه.

---

(١) دكتور/ عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص١٩٤. دكتور/ محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص٥٧.

وإذا كان القانون الجنائي -كما ذكرنا- يحمي أشخاص القائمين بالحكم فإنه من الجانب الآخر يبين الأفعال التي يأتيها الحكام وتعتبر جرائم ضد الدولة، ويحدد عقوبات هذه الجرائم، ويبين قانون الإجراءات الجنائية طرق المحاكمة في حالة ارتكاب مثل هذه الجرائم، وعلى هذا النحو يصل القانون الجنائي إلى حماية الحكم في الدولة من الأفراد والحكام على السواء.

وقد نشأت المسئولية الوزارية في النظام البرلماني الإنجليزي بعد تطور طويل وكانت في أساسها مسئولية جنائية ثم تحولت آخر الأمر إلى مسئولية سياسية.

فقد كانت مسئولية الوزارة مقصورة في البداية على المسئولية الجنائية عن طريق الاتهام وكانت هذه المسئولية بطبيعة الحال فردية، ولكن لم يقف الأمر عند هذا الحد، وإنما أصبحت الوزارة وحدة سياسية وظهرت المسئولية التضامنية، وكان ظهور هذه المسئولية بجلاء عندما اضطرت وزارة لورد نورث إلى الاستقالة لحرج مركزها وسحب الثقة منها وكانت استقالتها تضامنية في مارس ١٨٧٢. ويلاحظ أن هذه الاستقالة هي الاستقالة الثانية في إنجلترا، أما الأولى فكانت استقالة روبرت والبول سنة ١٧٤٢ نتيجة لعدم ثقة مجلس العموم به وكانت استقالته فردية.

ومن هذا التاريخ (أي من سنة ١٧٨٢) بدأ يستقر مبدأ المسئولية السياسية على وجه التضامن خصوصاً بعد أن أصبحت الوزارة وحدة توجب هذا التضامن ، وانتهى الأمر بحلول المسئولية السياسية محل المسئولية الجنائية.

ومن مظاهر الصلة بين القانونين النص على الأحكام الرئيسية للقانون الجنائي في صلب الدستور حتى تكتسب حصانة الدستور وقدسيته. مثال ذلك النص على تحريم التجريم والعقاب إلا بنص صريح، وعدم رجعية القوانين الجنائية، والنص على شخصية العقوبة ، والنص على عدم جواز القبض على أحد أو حبسه إلا وفق أحكام القانون، والنص على حق الدفاع للمتهم أصالة أو بالوكالة، والنص على وجوب وجود مدافع عن كل متهم في جناية، والنص على حظر إيذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً.

والخلاصة التى ننتهى إليها وجود علاقة قوية ومظاهر اتصال متعددة بين القانونين الدستورى والجنائى وهذه العلاقة لا تنفى تمييز القانونين من بعضهما واستقلال كل منهما عن الآخر.

رابعاً: القانون الدستورى والقانون الدولى العام[1]:

ينظم القانون الدستورى -كما عرفنا- سلطات الدولة فى علاقة الدولة بالأفراد الخاضعين لسلطانها، أما القانون الدولى العام فمجاله ينحصر فى تنظيم العلاقات بين الدول.

ويستفاد من تعريف القانونين أن مجاليهما مختلفان، ويتضح من ذلك أنهما منفصلان عن بعضهما.

ولكن فريقاً من الفقهاء يذهب إلى القول بأن القانونين يكونان كتلة واحدة أساس الإلزام فيها واحد، والأشخاص الخاضعون لأحكامها هم الأفراد، ويطلق على هذا الفريق من الفقهاء اسم أنصار مذهب وحدة القانون.

وخلاصة هذا المذهب تنحصر فى أن القانون الدولى العام والقانون الداخلى (الدستورى بالذات) يعتبران قانوناً واحداً وأن قواعد القانون الدولى تعد الجزء الأسمى من ذلك القانون الموحد وذلك على أساس أنها تمثل إرادة عدة دول.

ولكن يعارض مذهب وحدة القانون فريق آخر من الكتاب ويعتنقون مذهب ثنائية القانون ومضمون هذا المذهب أن القانون الوطنى والقانون الدولى ينتميان إلى نظامين قانونيين منفصلين يختلف كل منهما عن الآخر تمام الاختلاف.

وحجج أنصار هذا المذهب ترجع إلى اختلاف القانون الوطنى عن القانون الدولى من حيث مصادرهما، وموضوعيهما وإمكان وجود تعارض بين قواعدهما مما يثبت الانفصال بينهما.

---

(١) دكتور/ عبد الحميد متولى، المرجع السابق، ص٨٩. دكتور/ سعد عصفور، المرجع السابق، ص١٩. دكتور/ محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص٩٠.

وقد تناول أنصار وحدة القانون هذه الحجج بالنقد والتفنيد، وليس هنا مجال استعراض الحجج المختلفة تفصيلاً وبياناً للنقد المتبادل بين أنصار المذهبين. والذى يعنينا فى هذا المجال هو التعرف على أوجه الصلة بين القانونين دون التعمق فى شرح مذهبى الوحدة والانقسام، ولا نزاع فى أن اعتناق مذهب وحدة القانون يغنى عن التحدث فى مسألة الصلة بين القانونين ولكن مذهب الثنائية هو الغالب لدى الفقه وهو ما نؤيده.

ولئن كان الأصل هو انفصال هذه القانونين (الدستورى والدولى) فإن هذا الانفصال لا يحول دون قيام نوع من الاتصال بينهما، مظاهر هذا الاتصال إحالة كل منهما على قواعد الآخر. فالقانون الدولى إذ يحدد مركز الأجانب، وينظم حقوقهم وواجباتهم قد يحيل على قواعد القانون الداخلى لتعيين الأجنبى (القوانين الخاصة بالجنسية)، والقانون الداخلى إذ يحدد مركز الممثلين السياسيين فى الدولة وينظم حقوقهم وواجباتهم قد يحيل على قواعد القانون الدولى لتعيين طوائف الممثلين السياسيين.

وقد يشتد الاتصال أحياناً بين القانونين فتندمج قواعد القانون الدولى فى القانون الداخلى وتصبح جزءاً منه وتأخذ حكمه ومن مظاهر الصلة أيضاً وجود موضوعات مشتركة بين القانونين وإن كانت هذه الموضوعات تدرس فى كل منها من زاوية معينة. وأهم هذه الموضوعات الدولة والسيادة العامة، والمسئولية الدولية.

وهناك دول تضع دساتيرها عن طريق المعاهدات الدولية، كما أن الاعتراف بالدولة من الناحية الدولية شرط أساسى لوجود دستور بها، فإذا لم يعترف المجتمع الدولى بوجود الدولة يصبح من الصعب الاعتراف بأن هذه الجماعة التى نشأت -ولم يعترف بها دولياً- لها دستور، وهذا هو الرأى الغالب فى الفقه، وتتضمن الدساتير نصوصاً تبين من له حق تمثيل الدولة فى الخارج، ومن يملك عقد المعاهدات باسمها، وهذه النصوص لها وجهان أحدهما يتصل بالقانون الدولى والآخر يتصل بالقانون الدستورى، كما أن الدساتير تتضمن عادة نصوصاً تبين دور البرلمانات واختصاصها فى الشئون الدولية مثل التصديق على المعاهدات، والموافقة على إعلان الحرب.

كما تنص بعض الدساتير على مدى قوة المعاهدات فى داخل الدولـــة، وهل يكون لها قوة القانون أم لا.

ومن الجانب الآخر تنص قواعد القانون الدولى (فـــى ميثـــاق الأمـــم المتحدة) على احترام سيادة الدول والمساواة بينها، وعدم التدخل فيما يتعلـــق بصميم سيادتها الداخلية.

المبحث الثالث

مصادر القانون الدستوري

تتنوع مصادر القاعدة الدستورية شأنها في ذلك شأن سائر قواعد القانون.

ومصادر القاعدة الدستورية قد تكون مصادر موضوعية كما قد تكون مصادر تاريخية، أو مصادر رسمية كما قد تكون مصادر تفسيرية. ونظراً لأن الشريعة الإسلامية تحتل مكانة عظمى بين مصادر القواعد الدستورية في البلاد الإسلامية فإننا سوف نتناولها بشيء من التفصيل.

أولاً :المصادر المادية أو الموضوعية.

ويقصد بالمصدر المادي المصدر الذي تستقي منه القاعدة الدستورية موضوعها ومحتواها.

فمحتوي القاعدة الدستورية يستمد من مجموعة من الظروف الاقتصادية الاجتماعية، السياسية .. الخ تفرض على المشرع الدستوري في بلد من البلدان التدخل بسن القواعد الدستورية، أو تعديلها. ومن ثم تعتبر مجموعة الظروف التي تدفع المشرع الدستوري للتدخل المصدر المادي أو الموضوعي للقاعدة الدستورية.

ثانياً: المصادر التاريخية:

ويقصد بالمصدر التاريخي الأصل التاريخي الذي يمكن أن ترد إليه القاعدة الدستورية.

والمصدر التاريخي قد يكون مصدرا وطنيا، وذلك إذا كانت القاعدة الدستورية مستقاة من تاريخ الأمة وتراثها فتكون القاعدة الدستورية في هذه الحالة تجسيدا للتاريخ الوطني للأمة ولا يمكن الوقوف على محتواها وفحواها، إلا بالوقوف على تاريخ الأمة. كما قد يكون هذا المصدر أجنبيا وذلك إذا كانت القاعدة الدستورية مستمدة من تاريخ أمة أجنبية.

- فالنظام البرلماني يرجع في أصوله التاريخية إلي المملكة المتحدة ولا يمكن فهم تركيب هذا النظام وكيف يعمل إلا بالرجوع إلي نشأته وتطوره في إنجلترا.

كذلك الأمر بالنسبة للنظام الرئاسي أو نظام حكومة الجمعية فلا يمكن فهم أي من النظامين إلا بالرجوع إلي جذورهما التاريخية الأول في الولايات المتحدة الأمريكية والثاني في سويسرا...

ثالثا: المصادر الرسمية

ويقصد بالمصدر الرسمي، المصدر الذي يسبغ علي القاعدة الدستورية الصفة الإلزامية لها بحيث لا يمكن الخروج عليها.

والمصادر الرسمية هي التشريع الذي يتجسد في النصوص المدونة في الوثيقة الدستورية والقوانين الأساسية واللوائح البرلمانية والعرف. الذي يتجسد في الأعراف والتقاليد الدستورية.

١- التشريع:

ويتجسد في النصوص التي تحتويها الوثيقة الدستورية والتي تصدر عن طريق هيئة خاصة تختلف من حيث تشكيلها واختصاصها باختلاف الظروف التي تحيط وضع الدستور.

فقد تكون هذه الهيئة الملك أو قد تكون لجنة معينة من قبله كما هو الأمر في دساتير المنحة، ويتم هذا في الدساتير غير الديمقراطية.

كما قد تضعه هيئة منتخبة من الشعب. وفي هذه الحالة تسمي هذه الهيئة "الجمعية الوطنية" أو "الجمعية التأسيسية". وقد تقوم بوضعه هيئة معينة غير أن عمل اللجنة لا يكون نهائيا وإنما يتوقف الأمر علي موافقة الجمعية التأسيسية أو الرجوع إلي الشعب في صورة استفتاء دستوري .. وعلي كل فمرد هذه الهيئة التي تكلف بوضع دستور يعود في المقام الأول إلي طبيعة النظام بحسب ما إذا كان ديمقراطيا أو غير ديمقراطي. أما من ناحية اختصاص هذه الهيئة فعمل الهيئة قد يقتصر علي إعداد مشروع الدستور ويتوقف إقراره بعد ذلك علي موافقة الشعب من عدمه يعرض عليه في

صورة استفتاء. وقد ألغيت هذه الهيئة نهائيا.. على النحو الذي [illegible]
في [illegible] الديمقراطية(١).

القوانين الأساسية:

ذكرنا من قبل أن تعريف القانون الدستوري وفقاً للمعيار الموضوعي يعني أن الوثيقة الدستورية ليست هي المصدر الوحيد للقواعد الدستورية، فالقوانين التي تصدرها السلطة التشريعية وتتصل بنظام الحكم في الدولة تعد من الطبيعة دستورية، ويطلق عليها الفقه وصف القوانين الأساسية تمييزاً لها عن القوانين الأخرى التي يصدرها البرلمان.

وعلى هذا النحو تعتبر نظم الانتخابات، والتي تحدد بنصوص تشريعية قوانين أساسية ومن أمثلة هذه القوانين القانون الصادر سنة ١٨٧٥ بانتخاب مجلس النواب الفرنسي، والقانون الصادر سنة ١٨٧٥ بانتخاب مجلس الشيوخ الفرنسي.

أما فيما يتعلق بالأنظمة الدستورية للبلاد العربية فيمكن أن نذكر القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ الخاص بإنشاء المحكمة العليا في مصر لتتولى دون غيرها الفصل في دستورية القوانين.

ونرى أنه لزاماً علينا أن نشير إلى أن القوانين الأساسية قد يصدرها البرلمان نتيجة تكليف من المشرع الدستوري، وتمثل هذه الصورة النوع الغالب من القوانين الأساسية حيث تحيل الوثائق الدستورية عادة في كثير من المسائل المتعلقة بتنظيم السلطات العامة إلى قانون أساسي يصدر من السلطة التشريعية، ومن أمثلة ذلك في الدستور المصري الحالي النص على كيفية محاكمة رئيس الجمهورية والإحالة إلى تحديد المحكمة الخاصة التي تتولى المحاكمة والإجراءات التي تتبع أمامها إلى قانون خاص.

ونجد أيضاً أن الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية ١٩٧١ قد تضمن النص في المادة ٨٧ منه على تشكيل مجلس الشعب وأعطى القانون الحق في تحديد عدد الأعضاء المنتخبين على ألا يقل عن ثلاثمائة

---

(١) للمزيد من التفصيل دكتور/ [illegible] القانون الدستوري، ١٩٧١، ص ٢٩.

وخمسين عضواً، وفى تحديد شروط العضوية وطريقة الانتخاب وإحكامه وإجراءات الاستفتاء.

وإذا كانت القوانين الأساسية تمثل مصدراً من مصادر القانون الدستورى، إلا أنها لا تتخذ وضعاً قانونياً واحداً فى البلاد ذات الدساتير المكتوبة، بل تختلف درجاتها ومرتبتها باختلاف الإجراءات التى تشترط إصدارها وتعديلها، فنجد أن بعض القوانين الأساسية تأخذ نفس قوة الوثيقة الدستورية، فى حين نجد بعضها تأخذ درجة القوانين العادية، ومنها أخيراً ما يعد فى مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية.

اللائحة الداخلية للبرلمان:

تتضمن اللائحة الداخلية للبرلمان العديد من الأحكام الخاصة بتشكيل أجهزة البرلمان وكيفية مباشرة البرلمان لدوره الرقابى والتشريعى.

فلائحة مجلس الشعب على سبيل المثال نظمت فى الباب الثانى تشكيل واختصاصات الأجهزة الرئيسية للمجلس مثل رئيس المجلس ومكتب المجلس واللجنة العامة للقيم واللجان النوعية واللجان الخاصة والمشتركة والشعب البرلمانية.

وعالجت اللائحة فى الفصل الأول من الباب الخامس تفاصيل دور مجلس الشعب فى ترشيح رئيس الجمهورية، وفى الباب السادس الإجراءات التشريعية البرلمانية سواء تعلق الأمر بتعديل الدستور أو مشروعات القوانين العادية، واهتم الباب السابع بوسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية (أسئلة، طلبات إحاطة، استجوابات وطلبات المناقشة العامة والاقتراحات برغبة أو قرار، لجان تقصى الحقائق، لجان الاستطلاع والمواجهة، العرائض والشكاوى، سحب الثقة من رئيس وأعضاء الحكومة، مسئولية رئيس مجلس الوزراء، اتهام الوزراء، متابعة المجلس لشئون الحكم المحلى).

وعلة تخلى الدستور عن تضمن الأحكام التى ترد فى اللائحة الداخلية فى البرلمان تعود للرغبة فى كفالة مرونتها، حيث يسهل تعديل اللائحة الداخلية للبرلمان إذا قورنت بالإجراءات الجامدة لتعديل الدستور، أضف إلى

ذلك في ترك تفاصيل [illegible] المجلس النيابي للائحته الداخلية [illegible] استقلاله ويدعمه إذا كان هو الذي يضعها بنفسه[1].

وعلى [illegible] المسائل [illegible] الإشارة إليها والتي تنظم [illegible] السلطة التشريعية، وترك هذه التفاصيل للائحة البرلمان الداخلية لا يخلع عنها طبيعتها الدستورية الناتجة عن اتصالها بسلطة من سلطات الحكم في الدولة وهي السلطة التشريعية، ولذلك كان منطقياً دراسة اللوائح الداخلية للبرلمان ضمن المصادر المكتوبة للقاعدة الدستورية.

ولعل ما يؤكد على الطبيعة الدستورية لأحكام لائحة البرلمان الداخليه أن بعض الأحكام قد ترد في اللائحة الداخلية، ثم تنتقل بعد ذلك إلى صلب الوثيقة الدستورية، ومثال ذلك القواعد الخاصة بالتصويت الشخصي وإعداد جدول أعمال البرلمان والتي وردت في الدستور الفرنسي الحالي وكنا نجدها في ظل الجمهورية الثالثة داخل لائحة البرلمان[2].

٢- العرف

رغم انتشار الدساتير المكتوبة، بحيث أصبحت هي القاعدة المتبعة في معظم دساتير العالم حيث أصبحت غالبيها مدونة غير أن هذا لم يؤد إلى تنحية العرف كمصدر من مصادر القاعدة الدستورية كلية، فلا زال يؤدي دوراً هاماً إلي جوار الدستور المكتوب[3].

ويقصد بالعرف بالمعنى العام:

اطراد الناس على اتباع طريقة معينة بحيث تتبع جيلاً بعد جيل حتى تستقر في ضمير الجماعة بحيث تصبح الاعتقاد بقوتها الملزمة وأما يتعلق بالعرف الدستوري فإنه يقوم [illegible] تواتر السلوك والتعامل بين السلطات العامة في الدولة بعضها مع بعض أو بينها وبين الأفراد [illegible] أن

---

(١) دكتور/ جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، ص٨٨.

(٢) دكتور/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص٥٧.

(٣) دكتور/ ماجد الحلو، المصدر السابق، ص ٤.

يكون أحد أطراف العلاقة "سلطة عامة". إلي جانب توفر الاعتقاد بأن هـــذا السلوك ملزم لا يجوز مخالفته.

وترتيبا علي ذلك فإنه يجب أن يتوافر للعرف الدستوري –شأنه في ذلك شأن العرف العادي– ركنان:

الركن المادي:

ويتمثل هذا الركن في السلوك المتواتر والمتكرر الصادر من سلطة من سلطات الدولة في علاقتها بغيرها من السلطات أو في علاقتها بالأفراد. ومن ثم يجب لكي يتوفر هذا الركن تكرار السلوك وتواتـــره، ذلـك أن الســلوك العارض ليس من شأنه أن يتمخض عنه عرف ملزم، أمـا تواتـر السـلوك وتكراره هو الذي يؤدي إلي وجود القاعدة العرفية ويدل علي رسـوخ هـذا السلوك في ضمير الجماعة.

ولا يشترط الفقه حدا معينا لعدد المرات الذي يتحقق به رسوخ السلوك في ضمير الجماعة. وبداهة فإنه يتحتم أن يتكرر مرتين علي الأقـل حتـى يتحقق التكرار إذ بدونه لا يمكن القول بالتكرار.

ويشترط في تواتر السلوك وتكراره ليكون مجديا فـي توفـر الركـن المادي للعرف الدستوري الشروط الآتية:

١– يجب أن يكون التكرار صادرا ممن تنطبق عليهم القاعدة العرفيـة وهم في القاعدة العرفية الدستورية السلطات العامـــة أو الســلطات العامــة والأفراد كأن يطرد سلوك السلطة التشريعية أثناء قيامها باختصاصاتها علـي سلوك معين. ذلك الأمر فيما يتعلق بالسلطتين التنفيذية والقضائية. أو يطـرد سلوك في العلاقة بين هذه السلطات بعضها مع بعض.

٢– يجب أن يتوفر للتكرار صفة العموم والقبول من الأطراف التـي يطبق عليها بمعني أن يكون مقبولا لدي كل الهيئات الحاكمة التـي تمسـها القاعدة العرفية فإذا صادفه اعتراض أو عدم قبول فـلا يمكـن أن يكون التكرار عاما .

٣- يجب أن يكون التكرار محققا لثبات القاعدة العرفية واستقرارها. إذ لو حدث سلوك مخالف فإن ذلك من شأنه أن يشكك في استقرار القاعدة العرفية وثباتها، بل أن هذا السلوك المخالف لو تكرر لكان منشئا لقاعدة عرفية جديدة.

٤- يجب أن يتوفر للتكرار المدة الزمنية الكافية التي تكفل رسوخ القاعدة العرفية ومن ثم يجب أن يستمر اتباع القاعدة مدة طويلة من الزمن توفر الاستقرار والثبات للقاعدة الدستورية. حتى لا تكون متولدة عن نزعة عارضة أو اتجاه طارئ، ولا يشترط الفقه مدة زمنية معينة ليتحقق عن طريقها الثبات والاستقرار، فتحديد المدة مسألة موضوعية تخضع للظروف كما تختلف من حالة إلى أخرى[1]

الركن المعنوي:

لا يكفي توفر الركن المادي لقيام العرف الدستوري، بل يجب أن يتوفر الركن المعنوي الذي يضفي على القاعدة العرفية الصفة الإلزامية لها، ويتوفر هذا الركن برسوخ الاعتقاد في ضمير الجماعة بأن السلوك الذي تواتر العمل به واجب الاتباع باعتباره قاعدة قانونية لا يجوز الخروج عليها.

وبديهي أن الركن المعنوي عنصر تالي من حيث الوجود والنشأة للعنصر المادي فالسلوك المتكرر ينشأ أولا ثم ينشأ الاعتقاد الذي يتحقق تدريجيا حتى يرسخ في ضمير الجماعة.

وقد اختلف الفقه حول المقصود بالجماعة التي يتولد لديها الاعتقاد بكون القاعدة العرفية ملزمة، فيرى البعض أن المقصود بالجماعة، مجموعة الأفراد أي أفراد المجتمع، في حين يرى فريق آخر أن المقصود بالجماعة هم السلطات الحاكمة التي تتعامل بالقاعدة العرفية الدستورية، وذلك على خلاف العرف في نطاق القانون الخاص الذي يشترط فيه أن يتولد الشعور بالإلزام لدى الجماعة كلها.

---

(١) للمزيد من التفصيل، الدكتور/ رمزى الشاعر، المصدر السابق، ص ٨٥ وما بعدها.

ومن ناحيتنا فإننا نرى مع غيرنا أن الشعور بالإلزام يجب أن يتوافر لدى الجماعة كلها فلا يكفي مجرد اقتناع الهيئات الحاكمة بإلزامها، وإنما يجب اقتناع الرأي العام أيضا لأنه لا يمكن إغفال دور المجتمع في هذا الشأن(١).

وإذا توفر الركنان السابقان المادي والمعنوي، وجدت القاعدة الدستورية العرفية وأصبحت جزءا لا يتجزأ من النظام القانوني شأنها في ذلك شأن القاعدة الدستورية المكتوبة.

والعرف الدستوري الذي نحن بصدده هو العرف الذي يوجد إلى جوار دستور مكتوب، وذلك علي خلاف الدستور العرفي الذي نتناوله بالتفصيل حينما نتكلم عن أنواع الدساتير.

والعرف الدستوري بالتحديد السابق قد يزيل غموض نصوص في الدستور وهذا هو العرف المفسر. وقد يكمل العرف نقصا في الدستور فيأتي بمسائل لم يتناولها الدستور بالتنظيم، وهذا هو العرف المكمل. وقد يعدل العرف نصا دستوريا قائما سواء أكان التعديل بالحذف أو الإضافة وهذا هو العرف المعدل علي التفصيل التالي:

١-العرف المفسر:

وهو العرف الذي يفسر نصا أو نصوصا غامضة. والعرف المفسر لا يستقل عن النص الدستوري، وإنما يعمل في إطاره ويقتصر دوره علي تفسيره، بحيث يصبح التفسير جزء لا يتجزأ من الدستور المكتوب وله قوته الملزمة.

أما إذا كانت نصوص الدستور واضحة تماما فمن ثم لا مجال في هذه الحالة للقول بالعرف المفسر أو بوجوده. ومن أمثلة العرف المفسر. العرف الذي نشأ في ظل دستور فرنسا الصادر ١٨٧٥ حيث نص هذا الدستور في المادة الثالثة منه علي سلطة رئيس الجمهورية في تنفيذ القوانين، فنشأ عرف دستوري يعطي رئيس الجمهورية سلطة إصدار اللوائح المختلفة، وعلي ذلك

---

(١) للمزيد من التفصيل، دكتور/ رمزي الشاعر، العدد السابق، ص ٦٤-٦٥.

فالعرف الدستوري فسر المادة (٣) المشار اليها علي أنـــه يعطـــي لرئيـــس الجمهورية سلطة إصدار اللوائح التي تكفل تنفيذ القوانين، مع أن النص لـــم يشر إلي سلطة رئيس الجمهورية في إصدار مثل هذه اللوائح.

٢- العرف المكمل:

وهو الذي ينظم مسألة أغفل تنظيمها الدستور المكتوب، ومن ثم يكمـــل العرف هنا نقصا في هذا الدستور، لذلك يسمي بالعرف المكمل. وهو علـــي خلاف العرف المفسر لا يستند إلي نص من نصوص الدستور[١]، حيث ينشئ قاعدة لا سند لها من الوثيقة الدستورية.

ويري بعض الفقهاء أن الدستور المكمل يكمل نقصا في دستور جـامد، وذلك لأن الدستور المرن لا يحتاج إلي عرف لتكملته، لأن ذلك يمكن أن يتم بالقوانين العادية[١] ونحن نري خلاف ذلك فالعرف المكمل يمكن أن يتحقـــق في ظل دستور جامد، كما يمكن أن يتحقق في ظل الدستور المـــرن، طالمـــا أنهما سكتا عن تنظيم مسألة من المسائل فيأتي العرف ليكمل هذا النقص.

من أمثلة العرف المكمل دستور ١٨٧٥ في فرنسا حيث نـــص علـــي انتخاب مجلس النواب بالاقتراع العام، غير أنه لـــم يحـــدد أوضـــاع هـــذا الانتخاب، فجرى العرف الدستوري علي أن يكون هذا الانتخاب مباشرا.

٣- العرف المعدل:

ويقصد بالعرف الدستوري المعدل، العرف الذي يعدل من نـــص فـــي الدستور المكتوب وذلك بتغيير حكم من الأحكام منصوص عليه في الوثيقـــة الدستورية. والتغيير قد يكون بالإضافة، كما قد يكون بالحذف.

ومن أمثلة العرف المعدل بالإضافة، العرف الذي نشأ في ظل دستـــور ١٩٢٣ في مصر وأعطي السلطة التنفيذية حق إصدار لوائح الضبط -لوائـــح البوليس- لحماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة الأمن العام، الصحة العامـــة،

---

(١) د. كامل ليلة – المصدر السابق ص ٤٠-٤١

(١) د.كامل ليلة – المصدر السابق ص ٤١.

السكينة العامة – فالأصل في تنظيم هذه الموضوعات أن تنظم بقانون لأنها تمس الحريات العامة غير أن العرف الدستوري استقر علي منح هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية.

أما العرف المعدل بالحذف[1] فهو الذي يستهدف حذف حكم من الأحكام الواردة في الوثيقة الدستورية، فقد يعطي الدستور المكتوب لسلطة من سلطات الدولة حقا أو اختصاصا فيجري العرف علي إسقاط هذا الحق ومن أمثلة العرف المعدل بالحذف ما جاء في دستور ١٨٧٥ في فرنسا حيث أعطي هذا الدستور لرئيس الجمهورية سلطة حل البرلمان، وقد استخدمه الرئيس الفرنسي في ١٨٧٧ وترتب علي هذا الاستخدام أزمة كبيرة، وبعد ذلك لم يستخدم حق الحل مدة طويلة فقيل بوجود عرف أدي إلي سحب هذا الحق من سلطات رئيس الجمهورية كذلك الأمر في إنجلترا فإن الملك لم يستخدم سلطته في رفض التصديق علي القوانين منذ عام ١٧٠٧ لذلك يقرر الفقه أن عرفا نشأ بسلب الملك هذا الحق.

القيمة القانونية للعرف الدستوري:

إختلف الفقه في تحديد القيمة القانونية للعرف الدستوري خصوصا في العرف المعدل،أما بالنسبة للعرف المفسر فغالبية الفقه لا تختلف حول سبغ القيمة الدستورية عليه شأنه في ذلك شأن نصوص الوثيقة الدستورية ذاتها لأنه لا يضيف أحكاما جديدة أو يغير في أحكام قائمة وإنما يقتصر دوره كما أسلفنا علي إزالة غموض نص ورد في الدستور لذلك يأخذ حكم النص الغامض وتكون له قوته.

أما العرف المكمل فغالبية الفقهاء أيضا يرون إمكان تحققه حتى في ظل الدستور الجامد بينما يعارض فريق آخر الاعتراف للعرف المكمل بهذه القيمة خصوصا في ظل الدساتير الجامدة وحجتهم في ذلك أن المشرع – البرلمان– لا يستطيع في ظل دستور جامد أن يعطي للتشريعات العادية قيمة

---

(١) ويطلق عليه العرف السلبي ، أو العرف المسقط – للمزيد من التفصيل د.رمزي الشاعر . النظم السياسية والقانون الدستوري ص ١١٧ طبعة ١٩٧٦.

قانونية تتساوى مع الدستور لذلك لا يجوز أن يخالف تشريعا عاديا أو لائحة قاعدة دستورية مكتوبة، وإذا كان هذا شأن التشريع العادي وهو صادر عن إرادة الأمة الصريحة، فلا يمكن للعرف وهو ينبني على إرادة الأمة الضمنية أن يصل إلى مرتبة النصوص الدستورية ومن ثم فلا تعلو مرتبته القوانين العادية. غير أن الراجح في الفقه هو الرأي الأول الذي يعترف للعرف المكمل بقيمة تتساوى مع قوة النصوص الدستورية.

أما العرف المعدل فهو محل خلاف وجدل كبير في الفقه، خصوصا العرف الدستوري المعدل بالحذف أما العرف الدستوري المعدل بالإضافة فالبعض ينكر وجوده أساسا، في حين يرى فريق آخر أن العرف المعدل بالإضافة موجود وله قيمته الدستورية إلى جوار الوثيقة الدستورية أما المنكرون فيستندون إلى أن القول بوجود هذا العرف يتعارض مع الأساس القانوني الذي تقوم عليه القاعدة العرفية. ويتحدد هذا الأساس في الإرادة المفترضة للمشرع ووجه التعارض يتحدد في أمرين:

الأول: أن العرف المعدل بالإضافة يستهدف إنشاء قواعد تتعارض مع ما أورده المشرع من أحكام تعبيرا عن أرادته الصريحة.

والثاني: أن تعديل الوثيقة الدستورية لا يتم إلا عن طريق السلطة التي حددها الدستور لتقوم بتعديل أحكامه، ومن ثم فإن قيام العرف المعدل بالإضافة بتعديل نصوص الدستور يخالف الطريقة التي حددها الدستور لتعديل أحكامه وهو أمر غير جائز.

أما المؤيدون للعرف الدستوري المعدل بالإضافة فيستندون إلى حق الأمة في التعديل بناء على ما تتمتع به من سيادة، والعرف ما هو إلا تعبير عن سيادة الأمة الضمنية، ومن ثم فإن الأمة تعتبر السلطة التأسيسية العليا، ومقتضى ذلك تستطيع أن تعبر عن إرادتها، سواء كانت إرادة صريحة تظهر في الوثيقة الدستورية المكتوبة – أو كانت إرادة ضمنية – تتمثل في العرف الدستوري – وعلى هذا الأساس يعتبر العرف المعدل بالإضافة في مرتبة الدستور ويستطيع أن يعدل في نصوصه.

أما العرف المعدل بالحذف فقد لاقي معارضة كبيرة في الفقه لما له من خطورة علي النصوص الدستورية ذلك أن عدم استعمال حق مقرر لصالح سلطة من سلطات الدولة لا يمكن أن يترتب عليه وجود عرف يحول بين الهيئة وبين استعمال هذا الحق، وذلك لأن الدستور يحدد إجراءات خاصة لتعديله، ومن ثم لا يجوز تعديله بغير هذه الإجراءات المنصوص عليها في ذات الدستور. وهذا الرأي هو الذي يستند عليه غالبية الفقه، وإلي جانب ذلك يضيف البعض(١) حجة أخري لا تستند إلي فكرة طريقة تعديل الدساتير الجامدة وضرورة اتباع إجراءات خاصة في تعديلها وإنما تستند إلي أن أي حق في الدستور لم يتقرر إلا ليستخدم وفق شروط محددة وأن تتحقق الاعتبارات التي تبرر الالتجاء إليه، ومن ثم فان عدم استعمال حق من الحقوق قد يكون لعدم توفر الشروط اللازمة لهذا الاستخدام، وحتى إذا ما توفرت الشروط فقد يكون عدم الاستخدام راجعا إلي عدم ملاءمة استخدام هذا الحق لظروف معينة. لأن الملاءمة وعدم الملاءمة إنما تخضع لتقدير صاحب الحق وحده دون غيره.

اما حق الحل الذي يستند إليه المؤيدون لوجود العرف المعدل بالحذف فلا ينهض دليلا لوجوده وأسباغ القيمة الدستورية عليه وذلك لأن عدم استخدام حق الحل يرجع إلي اعتبارات سياسية بحتة مما أدي إلي الإحجام عن استخدامه. ولكن التخوف من استخدامه ليس من شأنه أن ينفي وجوده.

لذلك يري معظم الفقه أن العرف المعدل بالحذف غير موجود ولا يتصور وجوده سواء في بلاد الدساتير الجامدة أو المرنة.

رابعا المصادر التفسيرية

يقصد بالمصادر التفسيرية الجهة التي تحدد معني القاعدة الدستورية ومحتواها وأهم المصادر التفسيرية القضاء والفقه ، ذلك لأن القاضي حينما يقوم بتطبيق النص الدستوري فإنه يقوم بتفسيره في الوقت ذاته ليطبقه علي موضوع النزاع، كما أن الفقهاء يضعون من ناحيتهم تفسيرات للقاعدة

---

(١) د.رمزي الشاعر – المصدر السابق ص ١١٩

الدستورية يسترشد بها القضاة ومن ثم يعد الفقه والقضاء مصدرا استشاريا غير ملزم.

ويختلف التفسير الذي يقوم به القضاء والفقه عن التفسير الذي يقوم به المشرع الدستوري ، كما يختلف أيضا عن العرف المفسر فالتفسير الذي يقوم به القضاء والفقه غير ملزم يستأنس به القاضي حين يطبق القانون على المنازعة الماثلة أمامه في حين أن التفسير التشريعي والعرف المفسر كلاهما لهما قوة النصوص الدستورية المكتوبة ويلزم القاضي بتطبيقها.

أما فيما يتعلق بالقضاء كمصدر من المصادر التفسيرية ، فالقاضي يقوم بهذه المهمة – كما أشرنا – حينما يقوم بتطبيق القانون ، فقد يثور نزاع أمام القضاء حول نص من النصوص الدستورية.

أو حول دستورية قانون من القوانين ، فتقوم المحكمة بتفسير القانون المشكوك في دستوريته مع نصوص الدستور أو بتفسير نصوص الدستور الغامضة وفي كلتا الحالتين تقوم المحكمة بعملية التفسير ، كما يمكن أن تستوحي روح الدستور العامة إذا لم يسعفها النص الصريح ومن حصيلة القضاء في هذا الشأن تتحصل مجموعة أحكام قضائية تفسر نصوص الدستور[1].

أما الفقه كمصدر من المصادر التفسيرية فيقوم بمهمة التفسير حين يتولى الفقهاء شرح وتحليل النصوص الدستورية ويتسم الفقه بالمنطق الدقيق وسعة الأفق وعدم البعد عن الحياة العملية وبذل الجهد لاستظهار إرادة المشرع ومحاولة تفسير هذه الإرادة تفسيرا واسعا يحقق احتواء النص الدستوري للوقائع الجديدة على ضوء التطورات التي تحدث في المجتمع[2]

---

(1) للمزيد من التفصيل . رمزي الشاعر – المصدر السابق ص ۱۲۹ وما بعدها.

(2) المزيد من التفصيل – الدكتور رمزي الشاعر – المصدر السابق ص ۱۲۲ – ۱۲۳
ويقرر الدكتور رمزي الشاعر أن الفقه يطلق بمعنيين ، فقد يطلق على آراء الفقهاء أنفسهم ودراساتهم العملية للقانون ، كما قد يطلق على مجموع الفقهاء أنفسهم وهم الذين يعرضون للقانون التطبيقي بالدراسة والتحليل والتفسير.

خامسا: الشريعة الإسلامية ومصادر القانون الدستوري:

ننبه ابتداء أن الحديث عن الشريعة الإسلامية ومصادر القانون الدستوري لا ينصرف إلا للبلاد الإسلامية وحدها. كما أنه لا مجال للحديث عن الشريعة الإسلامية في البلاد الإسلامية التي ت الشريعة الإسلامية فيها عن التطبيق.

ويختلف وضع الشريعة الإسلامية في البلاد الإسلامية من بلد إلي آخر فالمملكة العربية السعودية حتى الآن لم يوضع لها دستور، وذلك علي أساس أن قواعد الشريعة الإسلامية وأحكامها هي دستور البلاد ويتوقف شرعية أي قانون هناك علي مدى موافقته لأحكام الشريعة من عدمه ، ومن ثم تعتبر الشريعة الإطار العام للنظام الدستوري في المملكة العربية السعودية.

أما في الجمهورية العربية اليمنية فالشريعة الإسلامية تعتبر قاعد الشريعة المصدر الوحيد للقوانين جميعا وتجري حركة التقنين في اليمن في كافة الأنظمة وتتم علي ضوء أحكام الشريعة الإسلامية ، وهي البلد الوحيد في عالمنا الإسلامي الذي ينص دستوره علي اعتبار الشريعة الإسلامية المصدر الوحيد للقوانين جميعا، ومن هنا يتحتم نفي ماعداها من مصادر وعدم الاعتداد بها اللهم إلا إذا كانت هذه المصادر - كالتشريع مثلا - مستقاة من الشريعة الإسلامية ذاتها.

أما في مصر فقد مرت الشريعة الإسلامية بتطورات عديدة فالمادة (١٤٩) من دستور ١٩٢٣ نصت علي أن "الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية" ونفس العبارة درجت في المادة (١٣٨) من دستور ١٩٣٠ والمادة (٣) من دستور ١٩٥٦، أما دستور ١٩٥٨ (دستور الوحدة مع سوريا) فقد جاء خلوا من مثل هذا النص وقد كان ذلك مصدرا للتساؤل عن سبب إغفال مثل هذا النص. ثم عاد دستور ١٩٦٤ وردد "نفس العبارة التي تنص علي أن دين الدولة الإسلام واللغة العربية لغتها الرسمية كما أن المادة الأولي من القانون المدني التي قررت مبدءاً عاما يسري علي كل فروع القانون حددت أولوية تطبيق مصادر القانون بحيث يلتزم القاضي عند التطبيق بالتشريع ، فإذا لم يجد نصا في التشريع، يلتزم بتطبيق العرف ، فإذا

لم يجد في العرف يلجأ إلي الشريعة الإسلامية.. فإذا لم يجد يلجأ إلي القانون الطبيعى ومبادئ العدالة ومعظم الفقه المصري يري حين الحديث عن ترتيب هذه المصادر أن الشريعة الإسلامية مصدر احتياطي ثان يأتي دوره بعد العرف ومصدر رسمي ثالث بعد التشريع والعرف.

ومثل هذا الترتيب يعد بمثابة تنحية لقواعد الشريعة في بلد تعترف فيه دساتيرها المختلفة بأن دينها الإسلام ، ويعد مثل هذا النص تجريد للامة من دينها وذلك إذا ما سلمنا بمنطق غالبية الفقه المصري في هذا الشأن.

ومن ناحيتنا فإننا نري أن النص في الدساتير المختلفة علي أن دين الدولة الإسلام من شأنه أن يجعل كل القوانين ترد إلي الشريعة الإسلامية ومنابعها الصافية والقول بغير ذلك يجعل مثل هذا النص لا قيمة له ولا معني ومجرد تزيد من المشرع ليس له أي دلالة قانونية.

وإذا ما سلمنا بأن النص علي أن دين الدولة الإسلام يعني أن كل القوانين يجب أن تكون مستقاة من الشريعة الإسلامية فإن نص المادة الأولي من القانون المدني يعتبر من النصوص الباطلة لمخالفتها لدستور ١٩٢٣ التي صدرت في ظله، أو في ظل الدساتير التي جاءت بعده علي النحو الذي أشرنا إليه.

أما دستور ١٩٧١ فقد نصت المادة الثانية من هذا الدستور علي أن الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية ومبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع.

وهذا النص وأن خطي خطوات عظيمة. حيث نص علي اعتبار الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع.. إلا أنه كان لا يلبي رغبة شعب مصر المسلم كاملة.. حيث أن مثل هذا النص يجعل الشريعة مصدرا رئيسيا مع مصادر أخري..

ونتيجة لضغط الرأي العام لجأت الحكومة إلي إجراء استفتاء بمقتضاه أصبحت الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع..

وهذا النص وإن خطي خطوات عظيمة.. حيث نص علي اعتبار الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع.. إلا أنه كان لا يلبي رغبة شعب مصر المسلم كاملة.. حيث أن مثل هذا النص يجعل الشريعة مصدرا رئيسيا.. مع مصادر أخري.

ونتيجة لضغط الرأي العام لجأت الحكومة إلي إجراء استفتاء بمقتضاه أصبحت الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع..

لا تكون الشريعة السلامية مصدرا رئيسيا إلا إذا تسيدت علي كافة المصادر ، كما لا تكون كذلك إلا إذا ألغيت كافة القوانين المتعارضة معها أو التي لا تتفق مع ما انبنت عليه الشريعة من غايات ومصالح.

وعلينا الآن بعد هذه المقدمة التاريخية أن نوضح أولا موقف الشريعة الإسلامية في ظل دستور ١٩٧١ بين مصادر الدستور، ثم تبين خصائص وسمات قواعد الشريعة الإسلامية فيما يتعلق بالناحية الدستورية.

أولا: موقف الشريعة الإسلامية بين مصادر الدستور في ظل دستور ١٩٧١:

تعتبر الشريعة الإسلامية وفقا لما قضت به المادة الثانية من دستور ١٩٧١ المصدر الرئيسي للتشريع ، ولا تكون المصدر الرئيسي إلا إذ كانت تحتل مرتبة السمو والصدارة.. بحيث لا يخالفها مصدر آخر.. مهما كان وضع هذا المصدر .. وفيما يتعلق بمنزلة الشريعة بين مصادر القانون بصفة عامة. فإننا نري أن الشريعة الإسلامية تحتل مرتبة يمكن أن تطلق عليها "فوق دستورية" لأن كل البناء القانوني في أي دولة إسلامية ابتداء من الدستور حتى أدنى القواعد – التشريعات الفرعية – يتحتم أن تكون متفقة مع أحكام الشريعة ونابعة منها ، لأن قواعد الشريعة وفقا لهذا النص تعتبر المقياس الحقيقي لشرعية أي قانون.

وما انتهينا إليه يتسق مع نص المادة الثانية المشار إليها فإذا كانت مصر كما يسلم الجميع دولة إسلامية. فإن هذه الصفة لا تكتسبها إلا إذا كانت الشريعة هي الشرعة والمنهاج المطبق في كل المناحي يؤكد ذلك أمران:

الأمر الأول: النصوص التى توجب تطبيق أحكام الشريعة وأن تكون شريعة الله حاكمة لا محكومة منها قوله عز وجل ".. إن الحكم إلا لله أمر ألا تعبدوا إلا إياه ذلك الدين القيم ولكن أكثر الناس لا يعلمون"[1] "فوق أن النصوص توصم من يعدل عن حكم الله بالكفر، والظلم ، والفسق. يقول عز وجل".... ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون"[2]. "...ومن لم يحكم به أنزل الله فأولئك هم الظالمون"[3].. ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الفاسقون [4] إلي جانب أن الله عز وجل ينفي الإيمان عن الذين يعزفون عن التحاكم إلي الله ورسوله عز وجل "فلا وربك لا يؤمنون حتى يحكموك فيما شجر بينهم ثم لا يجدوا في أنفسهم حرجا مما قضيت ويسلموا تسليما"[5] فالله عز وجل لا يقتصر في نفى الإيمان عن الذين يرفضون التحاكم لشريعته وإنما ينفي الإيمان أيضا عن هؤلاء الذين يحكّمون شريعة الله ثم يتحرجون مما قضي به، ومن ثم لا يجب فقط تحكيم شريعة الله وإنما يجب التسليم الكامل بما تقضي ولقد أوجب الله عز وجل رد كل خلاف إلي شريعته حتى تتحقق لها الحاكمية والتسيد. يقول الله عز وجل "وما اختلفتم فيه من شيء فحكمه إلي الله ذلكم الله ربي عليه توكلت وإليه أنيب[6] ويقول سبحانه تعالي "فإن تنازعتم في شيء فردوه إلي الله والرسول إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر ذلك خير وأحسن تأويلا[7] كما أنه عز وجل جعل البديل عن اتباع الحق والالتزام بشريعته هو اتباع الهوى والعودة إلي حكم الجاهلية يقول عز وجل "وأن أحكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم. واحذرهم أن يفتنوك عن بعض ما أنزل الله إليك فان تولوا فاعلم إنما يريد الله أن يصيبهم ببعض

---

(1) سورة يوسف أية (٤٠)
(2) سورة المائة آية (٤٤)
(3) سورة المائدة أية (٤٥)
(4) سورة المائدة أية (٤٧)
(5) سورة النساء أية (٦٥)
(6) سورة الشورى أية (١٠)
(7) سورة النساء أية (٥٩)

ذنوبهم وإن كثيرا من الناس لفاسقون" "أفحكم الجاهلية يبغون ومن أحسن من الله حكما لقوم يوقنون"[1].

فكل هذه النصوص وغيرها تقضي بأن تكون الشريعة الإسلامية الميزان الإلهي الذي نقف بمقتضاه علي مشروعية أي قانون في أي دولة إسلامية. ومن ثم فإن قواعد الشريعة الإسلامية يتحتم أن تكون النطاق والإطار الذي تخضع له سائر النظم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.. هنا فقط تتحقق حاكمية الشريعة وسيادتها علي كل الأنظمة ولا تكون كذلك إلا إذا كانت شريعة الله هي العليا، لا شريعة معها، ولا شريعة فوقها، مصداقا لقوله عز وجل " .. وكلمة الله هي العليا"[2].

الأمر الثاني : كون مصر دولة إسلامية:

وأي بلد:مصر أو غيرها من الدول لا يمكن أن يكون "إسلاميا" إلا إذا كانت الشريعة الإسلامية هي القانون الواجب التطبيق، لأن صفة كون الدولة إسلامية .. ليست شعارا، كما أنها ليست مجرد تسمية. وإنما هذه السمية تدل علي نظام معين يجب أن يتحقق .. بحيث يتحتم أن تسحب منه هذه الصفة إذا نحيت الشريعة الإسلامية عن مجال التطبيق أو عدل بها إلي قوانين أخري وضعية من صنع البشر، كما يتحتم أن تنسحب عنها هذه التسمية إذا شاركتها قوانين أخري متعارضة معها..

لذلك فإن أي دولة تسمي نفسها بأنها إسلامية.. يتحتم عليها أن تخضع نظامها القانوني في كل مجالاته المختلفة إلي قواعد الشريعة الإسلامية كما يوجب ذلك في الوقت نفسه تنحية أي قانون أو لائحة تتعارض مع قواعد الشريعة وأحكامها العامة.

ومن ثم فإن النص في دستور جمهورية مصر العربية علي أن دين الدولة الإسلام، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الأساسي للتشريع يوجب أن تحتل قواعد الشريعة قمة الهرم القانوني بحيث ترد إليها كل قواعد القانون

---

(١) سورة المائدة الأيتين ٤٩-٥٠

(٢) سورة التوبة آية (٤٠)

وتسمو عليها في الوقت ذاته.. بحيث تعتبر قواعد الشــريعة بيــن مصــادر القانون "فوق دستورية".

خصائص قواعد الشريعة الإسلامية باعتبارها مصادر "فوق دستورية" :

أشرنا في السطور السابقة أن قواعد الشريعة الإسلامية تمثل في مصر بالنسبة للنظام القانوني الإطار الذي يجب أن تدور في نطاقــه كــل قواعــد القانون، وأن هذه النتيجة مترتبة علي كون مصر العربية دينــها الإســلام، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع وإذا ما تحقق ذلــك.. فإنه يحقق في الوقت ذاته علو... وسمو مبدأ الشرعية الإسلامية الذي يجــب أن تتشكل وفقا له تصرفات السلطات الحاكمة وتصرفات المحكومين في ذات الوقت، وإذ كان مبدأ الشرعية الذي يعني خضوع الجميــع لأحكامــه مــن المبادئ المعروفة في الدول المعاصرة خصوصا الدول الديمقراطيــة، إلا أن ذلك لا يعني ولا يؤدي بنا إلي القول أن هناك تطابقا في مفهوم مبدأ الشرعية في الإسلام وفي القوانين الوضعية ، وذلك يرجع إلي كون مبدأ الشرعية فــي الفقه الإسلامي – وهو الذي يحتل مرتبة فوق دستورية كما أشرنا – يتســم بمجموعة من السمات والخصائص تميزه عن مبدأ المشروعية كما تعــارف عليه رجال القانون ، فهو في الشريعة مبدأ متميز له دلالته الخاصة النابعــة من تفرد وذاتية النظام السياسي الإسلامي.. ويرجع ذلك إلي أن المبــدأ فــي الشريعة الإسلامية يتسم بالخصائص الآتية:

أولا : من ناحية المصدر فهو نابع من الإرادة الإلهية مصدر الشرعية.
ثانيــا : من حيث كونه يتسم بالإطلاق فلا يتغير بتغير الزمان أو المكان.
ثالثــا : من حيث كونه يسبق وجود الدولة وسلطاتها العامة.
رابعــا : من حيث كونه مبدأ ثابتا يمثل شرعية أبدية تستعصي علي التأقيت.
خامسا: من حيث كونه مبدأ شاملا ينظم أوجه الحياة المختلفة.
وفيما يلي تفصيل ذلك:

أولا : من ناحية المصدر:

يسمو مبدأ المشروعية في الفقه الإسلامي علي مبدأ المشــروعية فــي القوانين الوضعية من ناحية المصدر، وذلك لأن الأول من عند الله عز وجل،

ولأنه نابع من الإرادة الإلهية أيا كان الدليل المستقي منه (قرآن – سنة – إجماع – قياس إلي غير ذلك من الأدلة) وذلك لكون أدلة الأحكام في الشريعة الإسلامية مردها إلي الوحي ومن هنا ونتيجة لذلك يتحقق سر المبدأ وكماله، وذلك لأن الإرادة الإلهية – مصدر الأحكام في الشريعة الإسلامية – تسمو وتعلو علي كل إرادة بشرية، وهو ما يوفر للمشروعية الإسلامية ميزة لا تتحقق مطلقا لأي شرعية وضعية. وتتحدد هذه الميزة في كون المبدأ في الشريعة الإسلامية يتسم بالكمال المطلق الذي تتصف به الذات الإلهية، لأنه ينبع أساسا من صاحب الكمال المطلق، الله عز وجل. ولكونه ينبع من صاحب الكمال المطلق فهو في ذات الوقت يعبر عن العدل الإلهي المطلق. وقد أكد القرآن الكريم هذه الخاصية التي تتوفر للمبدأ في الشريعة الإسلامية في أكثر من موقع: "وما ينطق عن الهوي. إن هو إلا وحي يوحي"[1] وتمت كلمة ربك صدقا وعدلا لا مبدل لكلماته وهو السميع العليم[2] "إن الله يأمر بالعدل والإحسان"[3] "يا أيها الذين آمنوا كونوا قوامين بالقسط شهداء لله ولو علي أنفسكم أو الوالدين والأقربين[4] "يا أيها الذين آمنوا كونوا قوامين لله شهداء بالقسط ولا يجرمنكم شنآن قوم علي ألا تعدلوا إعدلوا هو أقرب للتقوى واتقوا الله إن الله خبير بما تعملون[5] اتبع ما أوحي إليك من ربك لا إله إلا هو وأعرض عن المشركين[6] ولله ما في السماوات وما في الأرض وكان الله بكل شيء محيطا[7] إلي غير ذلك من الآيات التي تثبت بجلاء سمو المصدر وأصالته وكون كل ما في الأرض والسماء يخضع لإرادة الله عز وجل ومشيئته...

---

(١) سورة النجم آية ٣،٤.

(٢) سورة الأنعام آية ١١٥

(٣) سورة النحل آية ٩٠

(٤) سورة النساء آية ١٣٥

(٥) سورة المائدة آية ٨

(٦) سورة الأنعام آية ١٠٦

(٧) سورة النساء آية ١٢٦

وإذا كان مبدأ المشروعية في الفقه الإسلامي يتفرد من حيث المصدر على هذا النحو فإننا سوف نقيم أساس الخضوع من جانب المحكومين لهذا المبدأ، وذلك باعتبار أن هذا الخضوع، إنما هو التسليم الكامل والمطلق للإرادة الألهية والذي يتحدد على أساسه الثواب والعقاب في الدنيا والآخرة ومن هنا وكما يقرر البعض فإن الشريعة الإسلامية تقيم في النفس البشرية خير حارس وأقوي حارس يغني عن كثير من حراس التظلم وزبانيتها[١] وذلك لأن الحفاظ علي قواعد الشرع وكفالة احترامه ينبع من ضمير المسلم ووجدانه وسعيه لمرضاة الله عز وجل، وخوفه من الحساب في الآخرة، وهذا كله لا يتوفر لأي شرعية وضعية في الشرق أو الغرب، في القديم أو الحديث علي حد سواء.

ثانيا: من حيث كون مبدأ المشروعية الإسلامية يتسم بالإطلاق:

ومرد ذلك أن الشريعة الإسلامية باعتبارها دين الله الخالد ورسالته الأزلية لكل البشرية، ولكونها خاتمة الشرائع مصداقا لقوله عز وجل: "اليوم أكملت لكم دينكم وأتممت عليكم نعمتي ورضيت لكم الإسلام دينا"[٢] يجب تطبيقها في كل زمان ومكان. كما يخاطب بها الجميع دون استثناء[٣] لأنها تحدد الإطار العام الذي يجب أن يسير في فلكه المجتمع الإسلامي منذ أن بشر نبينا محمد صلي الله عليه وسلم بالإسلام دينا إلي يوم الساعة، ومن ثم لا يطرأ علي الشريعة التبديل أو التغيير مصداقا لقوله عز وجل: "وتمت كلمة ربك صدقا وعدلا لا مبدل لكلماته"[٤] لأنها من ناحية مصدرها إلهي، ومن ناحية أخري اكتملت بالرسالة المحمدية ومن ثم لا يتصور فيها التناقض أو التغيير والتبديل مصداقا لقوله عز وجل: "ولو كان من عند غير الله

---

(١) الدكتور علي جريشة: شريعة الله حاكمة. مكتبة وهبة سنة ١٩٧٧ ص ٢-١٢ وأصول الشرعية الإسلامية سنة ١٩٧٩ ص ٨١ – ٨٢.
(٢) سورة المائدة آية ٣
(٣) يراجع في كون الشريعة تتأبى علي الاستثناء: د. علي جريشة: أصول الشرعية... ص ٩١.
(٤) سورة الأنعام آية ١١٥

لوجدوا فيه اختلافا كثيرا"[1].. وذلك كله على خلاف الشرعية الوضعية فمفهوم كل مصدر من مصادرها ودرجة احترامه والالتزام به يختلف من نظام إلي نظام، كما أنه في النظام الواحد تتنوع مصادر المشروعية (دستور- قانون عادي- لوائح - قرارات) وفوق هذا كله الاستثناءات التي ترد على هذه المصادر وتمنع سريانها على طوائف دون أخرى.

ونتيجة لاختلاف هذه المصادر وتنوعها وكونها نابعة من إرادة بشرية فالاختلاف والتناقض محقق لا احتمالي ومن ثم تقام محاكم دستورية وعليا وأجهزة وهيئات لكفالة القاعدة الأعلى وإزالة التعارض والاختلاف بين هذه القواعد بعضها البعض، حتى إذا وصلت إلي قمة الهرم القانوني في الدولة حيث توجد القواعد الدستورية وهي بدورها لا تسلم من عبث العابثين فوق أنها أيضا تخضع للتبديل والتغيير كما يقرر معظم الشراح وقد نجد فوق هذه القمة ما زعموا بأنه قواعد " فوق دستورية" كما ذهب إلي ذلك بعض الفقه بالنسبة لنصوص ميثاق العمل الوطني الصادر سنة ١٩٦٢، وهذا الميثاق الذي تباري الكبار والصغار في حفظه وتلاوته وتقديسه، وكان الوصول لأعلي المناصب وأسماها لمن يتمكن من حفظه وشرحه، هذا الميثاق - الذي أعطوه قوة فوق الدستور والقانون في ظله انتهكت في ظله حرمات ، وقتلت أنفس، وخربت بيوت، ويتم أطفال ، وخضعت مصر في ظله لأبشع ألوان الدكتاتورية، وليس هناك من تفسير إلا قولنا بأن هذا شأن الشرعية الوضعية بما يعتريها من نزوات وأهواء ورغبات تتفتق عنها دوما وأبدا عقول الحكام، لذلك ليس غريبا أننا نلاحظ في الدول الآن - في الشرق أو الغرب - أنه توضع قوانين ثم لا تلبث أن تتغير وتتبدل، مثلها في ذلك مثل الأصنام يشيدها الإنسان ثم لا يلبث أن يتمرد عليها ويحطمها، ويرجع ذلك إلي كونها نابعة من النفس البشرية وما يعتريها من قصور.. بل إننا نري العديد من القوانين قبل أن تأخذ مجراها في التطبيق العملي. وقبل أن تري النور تتفتق أذهان المشرعين ومطبقي القانون في التحايل ، "ولوي ذراع" القانون وتفسيره،

---

(١) سورة النساء آية ٨٢

بتفسيرات عجيبة، وذلك للحد من تطبيقه وقصر آثاره علي من لا حول لهم ولا قوة.

وهكذا دائما وأبدا يكون الحال حينما يترك أمر التشريع لبشر فيشرع كما يشاء، ويفتي بما يشاء، ويحل ما يشاء ويحرم ما يشاء علي خلاف الشريعة الإسلامية، لا تتبدل ولا تتغير، لا من حيث الزمان، ولا من حيث المكان وتعتبر الميزان الإلهي الذي تقاس به شرعية القوانين واللوائح في أي مجتمع إسلامي، كما يخضع لها الجميع دون استثناء ابتداء من رئيس الدولة حتي أصغر المسلمين شأنا.

ثالثاً: كون مبدأ المشروعية الإسلامية يسبق وجود الدولة الإسلامية:

القانون الإسلامي هو الذي صاغ الدولة الإسلامية وشكلها وحدد أهدافها وغاياتها ومن ثم فإن القانون الإسلامي أسبق علي وجود الدولة وسلطاتها العامة.، وهذه حقيقة لا يماري فيها مؤمن أو كافر ، وهو ما يؤدي بنا - بداهة - إلي استخلاص نتيجة هامة مؤداها أن الدولة الإسلامية تعد أول دولة قانونية ظهرت علي وجه الأرض، وذلك لأنها وليدة القانون الإسلامي ومن خلقه، وليست الدولة هي التي أوجدت القانون كما هو الأمر في كافة الدول المعاصرة، التي تعددت فيها النظريات وتنوعت لإيجاد التبريرات الكافية لتفسير أساس خضوع الدولة للقانون الذي تضعه الدولة بنفسها وتغيره وتعدله إن شاءت .. نفس قضية الأصنام.

فالقانون الإسلامي هو الذي شكل الدولة الإسلامية بذاتيتها الخاصة كما أن هذا القانون هو الذي حدد لها مهامها. وحدد كيف تعمل سلطاتها العامة التي لا يجوز مطلقا أن تعمل ابتداء، وإنما تعمل ابتناءً علي نص أو قاعدة من قواعد الشرع الإسلامي، لأن كافة السلطات في الدولة الإسلامية إنما هي "سلطات منفذة" لشرع الله وأحكامه كما أن الحاكم والمحكوم علي حد سواء يتحتم أن يخضع الجميع ويسلم بأوامر الله ونواهيه.. ومن هنا تتسيد أحكام هذا القانون وتسمو علي كل إرادة داخل الدولة الإسلامية أيا كان موقعها من السلطة، وأيا كانت درجة الاجتهاد التي وصل إليه صاحبها..

ويترتب علي كون الدولة الإسلامية وسلطاتها العامة وليدة الشــــرعية الإسلامية نتيجة مؤداها انتفاء الشرعية عن قوانين البشر وتجريدها من كــل قيمة قانونية إذا ما تعارضت هذه القوانين مع قواعد الشريعة وأحكامها العامة فلا شرعية إذن للسلطة "إذا عدَلَتْ عن شريعة الله أو عدَلَتْ بها" وذلـــك لأن شريعة الله يجب أن تكون حاكمة لا محكومة..وأن تكون هي العليا لا شريعة معها ولا شريعة فوقها .. وأن تقام بغير تفرقة ولا تجزئة[١].

رابعا: كن مبدأ المشروعية يتسم بالثبات:

سبق أن قررنا أن الشريعة الإسلامية قد توفر لـــها عنصـــرا الثبـــات والتطور ، وقررنا أن العنصر الأخير يتمثل في الاجتهاد،والاجتهاد ليس دون قيد وإنما هو محكوم بقواعد كلية وأصول شاملة ، وهو الأمر الذي أدي بنـــا إلي القول بأن الشريعة الإسلامية في جانب الأحكام القطعيـــة والتـــي تمثـــل عنصر الثبات ، أو في جانب الأحكام الاجتهادية ، يتحقق لها قدر من الثبـــات لا يتوفر لأى شرعية أخري، فهو في جانب الأحكام القطعية ثبات مطلـــق لا يقبل تغييرا أو تبديلا ، وفي جانب الأحكام الاجتهادية فأن الثبات يأتي مــــن الضوابطالتي قررتها الشريعة لإعمال الاجتهاد..

والثبات الذي يتوفر لقواعد المشروعية الإسلامية مرده كون مصـــــدر الأحكام في الشريعةالإسلامية هو الوحي، والوحي قد انقطع بوفـــاة الرســـول صلي الله عليه وسلم واكتملت الرسالة قبل انتقاله صلي الله عليه وسلم إلـــــي الرفيق الأعلى، ومن ثم فإن قواعد المشروعية الإســــلامية تتسـم بالثبـــات والأحكام. ولا يجوز لحاكم أو مجتهد أو فقيه أن يدعي أنه مصدر للأحكـــام بعد وفاة الرسول وانقطاع الوحي .. وهذا يرتب نتيجة هي من الأهمية بمكان تتحدد في أن قواعد المشروعية الإسلامية قواعد أبدية خالدة يجب أن تســـير وفقا لها الدولة الإسلامية وفي إطارها إلي قيام الساعة، فشـــريعة الله ليســـت موقوته بزمن معين وإنما هي دائمة ما كتب الله للحياة أن تدوم.

---

(١) د.علي جريشة: أركان الشرعية الإسلامية حدودها وآثارها ص ٢٦

خامساً: كون مبدأ المشروعية في الفقه الإسلامي يتسم بالشمول:

الشريعة الإسلامية تطبعت مناحي الحياة المختلفة ولها تصور كامل للكون وفوق ذلك فإن الأنظمة الإسلامية - عقائدية أو أخلاقية أو اجتماعية. الخ - تترابط فيما بينها ويؤثر بعضها في الآخر ويتبادل كل منها التأثر والتأثير. ولا يجوز مطلقا أن يحلل أو يعطي تصور لتنظيم الإسلام لوجه من وجوه الحياة إلا من خلال النظرة الشمولية التي نظمها الشارع الإسلامي للكون .. فالأعمال والتصرفات تعبدية كانت أو دنيوية في أي وجه من وجوه الحياة لها آثارها الدينية والدنيوية ولا يمكن الفصل بينها، كما لا يمكن فهم التصور السليم لأي نظام إسلامي إلا من خلال ترابطه مع أنظمة الحياة وتأثره بها وتأثيره فيها.

يعود هذا المسلك - كما أوضح الدكتور أحمد كمال أبو المجد وغيره من الفقهاء - إلي نظرية التكامل والترابط بين الأنظمة في الإسلام والنظرة الشمولية للكون، ويتحدد تصور الإسلام للكون في "أن أحكام الإسلام المختلفة وتوجيهاته في مجال العقيدة وفي مجال السلوك الفردي أو في نطاق التشريع الاجتماعي ترتبط كلها في وحدة محكمة وترتد كلها إلي تصور شامل للحياة وحقائقها وكل ما فيها، ومن هذا تتبين أن من الخطأ الموقع في سوء الفهم ونقص التصور، أن تنزع جزءا من أحكام الإسلام في التربية الأخلاقية أو في غيرها، وأن يدرس ويحلل بعيدا عن سائر أجزاء البناء المتكامل الذي يقيمه الإسلام لتربية الفرد وتكوين المجتمع، ومن هنا نستطيع أن نقول في حزم أنه مما يخالف المنهج العلمي في دراسة أي حكم من أحكام الإسلام أن يقتطع هذا من الصورة العامة التي يقيمها الإسلام للوجود في حقائقه وقيمه ومصالحه ونظمه.

إن دين الله تتفاعل فيه العقائد والشرائع والتوجيهات الأخلاقية وتتصل فيه الدنيا بالأخرة وترتبط في منطقه مصالح الفرد بمصالح الجماعة[1] ومن

---

(١) د. أحمد كمال أبو المجد: مقال عن منهج الإسلام في تربية الفرد والجماعة ضمن مجموعة مقالات أصدرها الاتحاد الاشتراكي العربي ص ١٦٩. ونظرات حول-

هنا يتضح لنا كيف تتساند كافة الأنظمة في الشريعة الإسلامية بعضها مع بعض لتحقيق غايات الشارع وأهدافه، وهذا يعود إلي النظرة الشمولية للكون، فالشريعة تظل بمبادئها وقواعدها الفرد والأسرة والأمة والدولة، كما تمتد من مجال العقيدة إلي مجال الأخلاق والعبادات والمعاملات علي اختلاف أنماطها[1]، ويترتب علي ما انتهينا إليه في خصائص مبدأ المشروعية الإسلامية مجموعة من الحقائق أشرنا إليها عند الحديث عن كل خاصية غير أنه نبرز من بين هذه الحقائق حقيقتان:

الحقيقة الأولي: أن الإرادة البشرية لا يجوز مطلقا أن تكون مصدرا للشرعية ابتداءً، اللهم إلا إذا استندت هذه الإرادة علي الإرادة الإلهية بأن كانت إعمالا لدليل من أدلة الشرع أو قاعدة من قواعده العامة أو أصلا من الأصول الشاملة للشريعة الإسلامية ومن هنا كان نفينا للسيادة عن الأمة أو الشعب، فإذا تجردت إرادة الأمة من دليل من أدلة الشرع فإن هذه الإرادة لا يمكن أن تكون أساسا لشرعية ملزمة في نظر الشريعة، ولو أجمعت الأمة – كل الأمة – علي أمر مخالف لدليل من أدلة الشرع مقطوع به فإن هذا الإجماع باطل ورد ويتجرد وفقا لقواعد الإسلام وأصوله من المشروعية وهو ما يستبين من قوله عز وجل "وإن تطع أكثر من في الأرض يضلوك عن سبيل الله إن يتبعون إلا الظن وإن هم إلا يخرصون"[2].

الحقيقة الثانية: أن الخضوع للشرعية الإسلامية يجد أساسه كما أشرنا في مجموعة من الدوافع والمبررات بثها الإسلام في وجدان المسلم وعقله، بحيث لا تتحدد كما هو الأمر في الشرعيات الوضعية في مجموعة من الجزاءات المادية يمكن أن تفلت منها النفوس البشرية بحيل وألاعيب لا تخفي كما لا تغيب عن فطنة الرجل العادي، فضلا عن رجل القانون، أما أساس الخضوع للشرعية الإسلامية فمنبعه وأساسه رضاء الله عز وجل الذي لا

= الفقه الدستوري في الإسلام ص ٣٥،٣٦ يراجع أمثلة معددة للتكامل والترابط والشمولية للمشروعية الإسلامية ، الجزء الثاني من رسالتنا رئيس الدولة ص ٢٢٢-٣٢٢.

(١) د.علي جريشة: أصول الشرعية الإسلامية ص ٨٩-٩٠

(٢) سورة الأنعام أية ١١٦

تخفى عليه خافية، كما أن المسلم المؤمن بشريعة الله يوقن تماما أن الله عز وجل مطلع علي الأفئدة وما يجول بالنفس وما ترتكبه من صغيرة أو كبيرة، وهو وان حدث وأفلت من عقاب الدنيا فلن يفلت من عقاب الآخرة ومن ثم فالمسلم يسعى دوما وأبدا إلي الالتزام بالمشروعية الإسلامية لا خوفا من عقاب دنيوي وإنما الخوف من حساب الله عز وجل[1].

نتيجة لذلك كله فإن مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها "فوق دستورية" يجب أن تتواءم معها وتدور في فلكها كل قواعد القانون في مصر إعمالا للمادة الثانية المشار إليها وإلي جانب ذلك يجب أن تنحى فورا القوانين – أيا كان مصدرها– التي تخالف قواعد الشريعة وأحكامها وبدون ذلك فإنه يصير منطوق المادة الثانية من دستور مصر بلا معني.

---

(١) يقول علي جريشة في هذا النطاق: "أضلت الشرعيات الزائفة البشر.. فتقلت القائمون عليها والقائمون تحتها يخربون بيوتهم بأيديهم ويأكلون بأفواههم ما صنعته أيديهم ولم يغن عن ذلك أجهزة الرقابة العديدة الكثيفة ، فقد كان منها أكثر المتفلتين . لكن الشرعية الربانية ستجيش الضمير وتقيم حارسا من الداخل أقوى من كل حارس"
ويضرب أمثلة لذلك لما انتهي إليه حال العديد من القوانين في مصر والولايات المتحدة ثم يقارن هذا كله بموقف ماعز والغامدية حين أقدما طواعية واختيارا للاعتراف بما اقترفاه من ذنب ليوقع عليهما الحد..وليس هناك من مبرر سوي شرعية تلتزم بها النفوس البشرية وتنبض مع دقات القلوب وتشرق مع إشراقه الإيمان.
"يراجع أصول الشرعية الإسلامية ص ٨١-٨٢ وأيضا للمؤلف شريعة الله حاكمة ص ١٢-١٤".

المبحث الرابع

طبيعة القاعدة الدستورية

يشكك بعض الفقهاء في القواعد الدستورية وينفي عنها صفة كونها "قواعد قانونية" نظرا لعدم توفر أركان القاعدة القانونية.

فالقاعدة لا تسمي قاعدة قانونية إلا إذا توفرت لها مجموعة من العناصر هي العمومية والتجريد ،وكونها قاعدة تنظم العلاقات الاجتماعية، إلي جانب وجوب توافر عنصر الجزاء الذي يفرض علي الكافة احترام القاعدة القانونية ويوفر لها الطاعة والاحترام. والجزاء في القاعدة القانونية هو جزاء مادي تقوم السلطة العامة بتوقيعه علي مخالفي القاعدة القانونية.

وحيث أن القواعد الدستورية تضع قيودا علي سلطة الحكام فمن المفروض إذا ما خرج الحاكم عن نطاق القاعدة الدستورية بمخالفته لها يوقع عليه جزاء. غير أن الهيئات الحاكمة لا توجد سلطات أعلي منها تستطيع أن تجبرها علي الالتزام بالقاعدة الدستورية.وحتى إذا ما خضعت السلطات الحاكمة للقاعدة الدستورية فإن هذا الخضوع هو خضوع اختياري منها بحيث تستطيع الخروج عليها، كما تستطع استبدالها فلا يوجد التزام بشيء كما لا يقيد سلطاتها أي قيد ومن ثم تظل القواعد الدستورية بغير عنصر الجزاء، دون أن يكون في الإمكان تنفيذها قسرا، لأن الدولة التي تملك سلطة القوة والقهر لا يعقل أن تستخدم هذه السلطة في مواجهة نفسها، إذا ما خرجت عن القاعدة الدستورية، لذلك ينكر هذا الفريق وهم أنصار المذهب الشكلي[1] اعتبار القواعد الدستورية قواعد قانونية.

أولاً: المدرسة الشكلية:

فالمدرسة الشكلية لا تعترف إلا بالجزاء المادى الذى توقعه السلطات العامة غلى من يخالف القاعدة القانونية، واتفاقاً مع ذلك يعرف أحد فقهاء

(١)المذهب الشكلي هو المذهب الذي يتعرف علي القانون من خلال المصادر الرسمية له دون أن يتعمق في مصادره الحقيقية.

المدرسة الشكلية الجزاء بأنه الأذى الذي يمكن أن يوقعه صاحب الأمـــر أو يلحق بمن يعطي ذلك الأمر[1].

وترتيباً على هذا الرأي لا تعد القواعد الدستورية من القواعد القانونية، فالدولة هي التي تحتكر القوة المادية، ومن غير المنطقي أن تضعها موضـــع التطبيق ضد نفسها.

وقد أيد هذا الرأي العميد عثمان خليل عثمان بمقولة أنه "من الناحيـــة المنطقية يجب أن يتشكك الإنسان في اعتبار القواعد الدســـتورية .. قواعـــد قانونية بالمعنى الوضعي الذي حددناه، نظراً لعدم توافر ركن الجزاء الـــذي تبينا أهميته في القاعدة القانونية بالمعنى الصحيح"[2].

ثانياً: المدرسة الاجتماعية:

ويقابل المدرسة الشكلية السابق الإشارة إليها المدرسة الاجتماعية والتي لا ترى في الإكراه الذي توقعه السلطة العامة الصورة الوحيدة للجزاء، وبناء عليه لا يوجد ما يمنع من أن يكـــون الجـــزاء معنويـــاً يجســـده رد الفعـــل الاجتماعي المتولد عن المخالفة. فالقانون بوصفه قاعدة اجتماعية لابـــد وأن يترتب على مخالفتها رد فعل اجتماعي هو بمثابة الجزاء على انتهاكها[3].

وعلى ذلك فطبقاً لآراء فقهاء المدرسة الاجتماعية تتضمن كل قـــاعدة قانونية في ذاتها الجزاء الخاص بها، وإذا كان الجزاء المباشر يتمثل في القوة المادية، فإن القوة المادية لا يمكن إعمالها بالنسبة للقواعد التي تخاطب الحكام والسلطات العامة كما هو الشأن في النصوص الدســـتورية، فـــلا يتصـــور استخدام القوة مثلاً ضد قرار رئيس الجمهورية بحـــل البرلمـــان بالمخالفـــة للدستور، فاستخدام القوة في مثل هذه الصورة يعني قيام حرب أهلية.

---

(1) دكتور/ عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص٢٦٣.
(2) دكتور/ عثمان خليل عثمان، المرجع السابق، ص٨.
(3) دكتور/ فتحي فكري، المرجع السابق، ص٢٥.

كما أن عدم وجود الجزاء المباشر لا يعني غياب الجزاء مطلقا، فرد الفعل الاجتماعي كجزاء غير مباشر موجود دائما، وإن اختلفت قوته باختلاف الزمان وتباين المكان.

وقد انحازت أغلبية الفقه في مصر إلى الرأى المؤيد لاستكمال القواعد الدستورية لخصائص القاعدة القانونية بما فيها الجزاء الذى يتوافر في أكثر من صورة نذكر منها ما يلي:

تمثل الرقابة على الدستورية أبرز ضمان لاحترام الدستور، فعدم تطبيق القانون المخالف للدستور هو الجزاء الرادع الناجع على مخالفة القواعد الدستورية.

وتتضمن الدساتير بصفة عامة صوراً للرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فللسلطة التشريعية مثلاً حق سحب الثقة من الحكومة بالاستجواب، وفي مقابل ذلك تملك السلطة التنفيذية حل السلطة التشريعية، وهذه الوسائل الرقابية الهامة يعدها كثير من فقهاء القانون الدستوري من قبيل الجزاءات المقررة لحماية القاعدة الدستورية.

كما يساهم القانون الجنائي أحياناً في توفير الحماية للقواعد الدستورية، فإذا نظرنا إلى قوانين العقوبات في معظم دول العالم فإننا نجد أنها لا تخلو من تقرير جزاءات لأفعال تتصل بنظام الحكم كتجريم الاعتداء على الحريات والحقوق العامة وأيضاً تجريم التأثير على سير عملية الانتخاب.

أضف إلى ذلك أن القوة المادية ليست مهملة تماماً في الجزاء بالنسبة لقواعد القانون الدستوري، فقد يأخذ رد الفعل الناتج عن المخالفة الدستورية صورة مادية كما لو أدى إلى اندلاع ثورة في البلاد.

كما أن الشعب قد يوقع على المخالفين للقواعد الدستورية جزاء حينما يرفض الناخبون إعادة انتخابهم، ولا شك أن هذا الجزاء يتفق مع طبيعة القاعدة الدستورية، ثم هو جزاء منظم من صاحب السيادة في الوقت الحاضر[1].

---

(١) دكتور/ عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص٢٧٣.

ويرى البعض أنه انطلاقاً من دور طبيعة القاعدة فى تحديد الجزاء المناسب لمخالفتها، ومع الأخذ في الاعتبار ما تحمله القواعد الدستورية من طابع سياسى، فإنه يرى أن رد الفعل الاجتماعى هو الجزاء الأوفى لعدم احترام القاعدة الدستورية[1].

ويري معظم الفقه أن القواعد الدستورية قواعد قانونية بالمعني الدقيق فمن ناحية لا يشترط في الجزاء أن يكون جزاء ماديا تتكفل السلطة العامة بتوقيعه بما لديها من وسائل السيادة والسلطان لأن مثل هذا الشرط يركز فحسب علي الحاكم وإرادته، ويغفل دور الشعب وإرادته، ومن ثم يمكن أن يتحقق الجزاء في رد الفعل من الشعب عن طريق الضغط الشعبي الذي يظهر بوسائل عديدة منها اعتراض الرأي العام، والاضطرابات والمظاهرات، وقد يصل الأمر إلي العصيان والثورة لإجبار السلطات الحاكمة علي الخضوع للقاعدة الدستورية، وهذه الوسائل هي التي يطلق عليها الفقه الجزاءات غير المنظمة – لحماية القاعدة الدستورية.

ومن ناحية أخري توجد وسائل قانونية أخري غير هذه الوسائل تكفل احترام القاعدة الدستورية من قبل السلطات الحاكمة منصوص عليها في الدستور كالرقابة المتبادلة بين السلطات التي تتحقق عن طريق المسئولية الوزارية وحق الحل الرئاسي والوزاري، فوق ما تتيحه بعض النظم للبرلمان من سلطة اتهام ومحاكمة الوزراء.

بالإضافة إلي ذلك ماتتيحه كثير من النظم الدستورية للقضاء العادي أو الإداري أو المحاكم الدستورية – من الامتناع عن تطبيق القواعد المخالفة للدستور أو إلغائها.

ويضيف البعض حجة منطقية أخري لإضفاء الصفة القانونية علي قواعد الدستور ذلك أنه إن كان من المسلم به أن القواعد العادية التي يصدرها البرلمان ـ السلطة التشريعية – تستند في إصدارها للقواعد الدستورية ومن ثم فإنها تتبع القواعد الدستورية ولا يعقل أن يكون الفرع

---

(1) دكتور/ فتحى فكرى، المرجع السابق، ص٣٠.

متمتعا بالصفة القانونية، ويحرم الأصل من ذلك، ولو قلنا بغير دلك لأدي أن تسيطر القواعد غير القانونية –الدستورية– علي القواعد القانونية –العاديـــة– كما يمكن أن يؤدي في الوقت ذاته إلي نفـــي الطبيعـــة القانونيـــة للقواعـــد التشريعيةالعادية لأنها مستمدة من أصل غير قانوني.

فموطن الخطأ في الرأي السابق هو ربط الجزاء في القاعـ الدســتورية بفكرة السلطة العامة، وما تملكه من وسائل القوة والقهر، وإغفال دور الأمـــة، فوق أن الجزاء يجب أن ينظر إليه من خلال طبيعة القاعدة التـــي خولفـــت، والمجتمع الذي تسري عليه القاعدة ، لذلك ينتهي معظم الفقه بـــأن القواعـــد الدستورية قواعد قانونية شأنها في ذلك شأن سائر فروع القانون .. بل تعتبر القواعد الدستورية اسمي هذه القواعد وأعلاها كما سيجيء.

الفصل الثاني

أساليب نشأة الدساتير ونهايتها

تنشأ الدساتير بأساليب عديدة منها أسلوب المنحة، وأسلوب العقد، كما توضع عن طريق جمعية تأسيسية تنتخب لهذا الغرض، وقد تضع مشروع الدستور لجنة أو جمعية تأسيسية ثم يعرض بعد ذلك علي الشعب للاستفتاء، إلي جانب أن بعض الفقه يضيف أسلوبا آخر لنشأة الدساتير هو أسلوب المعاهدة الدولية.

وقد تعاقبت هذه الأساليب من الناحية التاريخية تبعا لتطور المبدأ الديمقراطي، وامتلاك الشعوب حق حكم نفسها بنفسها، ومن ثم فإن الأساليب السابقة بعضها يعد من الأساليب غير الديمقراطية حيث لا يساهم الشعب في وضع الدستور كأسلوب المنحة ، وبعض هذه الأساليب ديمقراطية كأسلوب الجمعية التأسيسية، والإستفتاء الدستوري وبعض هذه الأساليب يدور بين الديمقراطية وغير الديمقراطية كأسلوب العقد حيث لا يمكن اعتباره ديمقراطيا من كل الوجوه، كما لا يمكن اعتباره غير ديمقراطي من كل الوجوه، وإنما يدور بين الديمقراطية وغير الديمقراطية.

المبحث الأول

نشأة الدساتير

أولا: أسلوب المنحة:

مقتضى هذا الأسلوب إن الحاكم يستحوذ علي كل السلطات ، وأنه يعتبر هذه السلطات حقوقا خالصة له ، فكل سلطات الدولة مركزة في قبضته أيا كانت تسمية هذا الحاكم (ملكا أو أميرا، أو سلطانا، أو إمبراطورا، أو قيصرا).

ونتيجة لبعض الظروف يتنازل الملك عن بعض هذه السلطات مشركا الأمة معه ، وقد يكون هذا الدستور وليد ضغط شعبي ، كما قد يكون وليد إرادة الحاكم المحضة فيقوم بمنح شعبه دستورا يحدد شكل هذه المساهمة ولتحقيق هذا الهدف يمنح الحاكم شعبه دستورا يسمي بدستور "المنحة" فدستور

المنحة يصدر في صورة عهد أو ميثاق صادر منه كمنحة يصدر وليد إرادة انفرادية من الحاكم ويعتبر منحة منه لشعبه دون مساهمة من الشعب في وضع هذا الدستور.

ومن أمثلة دستور المنحة الدستور الفرنسي الذي منحه لويس الثامن عشر لأمته بعد عودة الملكية وسقوط نابليون بونابرت سنة ١٨١٤، والدستور الياباني الذي منحه إمبراطور اليابان لشعبه في ١١ فبراير سنة ١٨٨٩ الذي صدر في صورة منحة خالصة للشعب والدستور الروسي سنة ١٩٠٦ والدستور الإيطالي الصادر سنة ١٩٤٨، والدستور البافاري الصادر سنة ١٧١٧، والدستور الأثيوبي الصادر سنة ١٩٢١ ودستور إمارة موناكو الصادر سنة ١٩١١ ومن أمثلته أيضا دستور مصر الصادر سنة ١٩٢٣ وكذلك دستور ١٩٣٠ كما يري معظم الفقه. وقد تساءل الفقه عن مدي حق الملوك في سحب الحقوق التي منحت للشعوب بمقتضى دساتير المنحة، فقد يتصور أن من ملك الأمر ابتداء يملكه انتهاء ، بمعني أن هذه الحقوق طالما أنها منحة فمن ثم يجوز للملوك أن يستردوها في أي وقت باعتبار أن من يملك المنح يملك المنع وأن يسترد ما منح.

غير أن معظم الفقه يري غير ذلك بمعني أن الملوك لا يملكون المساس بهذه الدساتير وذلك لعدة اعتبارات:

من هذه الاعتبارات أن الملوك حينما كانوا يمارسون كل السلطات ويركزون هذه السلطات في أيديهم فإنهم كانوا مغتصبين لهذه السلطات من الشعوب، ومن ثم فإذا ما ردوا بعضها إلي شعوبهم عن طريق منحه، فلا يجوز استردادها مرة أخري لأنها عادت إلي صاحب الحق في ممارستها وهو الشعب، ومن ثم تعلق حقوق الشعب بهذه الدساتير فور صدورها، وإلا كان ذلك تجديداً لعملية الغصب غير المشروع للسلطة من قبل الملوك أو الحكام الذين يقدمون علي ذلك[1]

---

(١) د.عثمان خليل .المصدر المشار إليه ص ٢١ د.رمزي الشاعر النظرية العامة للقانون الدستوري ص ١٠٢-الدكتور عثمان خليل – المصدر السابق ص ٢١.

ومن هذه الاعتبارات التي تحول دون المساس بدساتير المنحة من قبل الملوك اشتراط القسم لاحترام أحكام الدستور والإخلاص له. غير أن بعض الفقه يقرر أنه لا يجوز الاستناد إلي يمين الإخلاص للدستور للقول بعدم جواز سلبه مرة أخري، ذلك أن التاريخ سجل لنا حوادث تنكّر فيها الحكام للأيمان التي أقسموها وأطاحوا بالدساتير التي أقسموا علي احترامها والإخلاص لها، ولم تقف فكرة اليمين ولا فكرة تعلق حقوق الشعب واسترداده لحقوقه عن طريق دستور المنحة حائلا دون ذلك كله. ويري أن دساتير المنحة وأن كان ظاهرها أنها وليد إرادة الحاكم.. أو أنها منحة منه لشعبه. إلا أنها تكشف عن حقيقة خافية وراء هذا الشكل، ذلك أن المنحة ليست إلا مسألة ظاهرية تتجسد في الإعلان الذي يصدر في صورة منحة.الذي يظهر فيه إحسانه ومنّة علي شعبه وتفضله عليه وزهده في السلطة في حين نجد أن الحكام لا يقدمون علي هذه الخطوة بمحض إرادتهم أو طواعية وحبا في شعوبهم وإنما يرضخون إلي ذلك تلافيا لغضبة الشعب وثورته عليهم ومن ثم يلجئون إلي هذا الأسلوب لاتقاء تقويض أنظمتهم وبقائهم في السلطة وترتيبا علي ذلك يذعن الحكام للإرادة الشعبية تحت إصرار الشعب علي استخلاص حقوقه فيتنازلون عن بعض سلطاتهم في صورة منحة، ولهذه الاعتبارات يتردد الحكام في الإقدام علي استرداد هذه الحقوق خوفا من غضبة الشعب وثورته عليهم .. ولكي يضمنوا بقاء أنظمتهم .. فهذا هو وحده الذي يجعل دساتير المنحة غير قابلة للاسترداد[١].

ثانيا: الدستور العقدي:

يتم وضع الدستور بمقتضى هذا الأسلوب عن طريق تعاقد بين الحاكم والمحكومين ، بمقتضى اتفاق بينهما ، يحدد حقوق والتزامات كل من طرفي العقد.

فهذه الطريقة علي خلاف سابقتها لا ينفرد الحاكم بسن الدستور وإنما يشترك الشعب معه باعتباره طرفا في العقد الذي يوضع وفقا له الدستور.

---

(١) للمزيد من التفصيل د.كامل ليلة-المصدر السابق ص ٦٤-٦٠

وهذه الطريقة تمزج بين الوسائل الديمقراطية في سن الدساتير والوسائل غير الديمقراطية، ومن ثم تعد من الطرق المختلطة بين هذه الوسائل، كما تعد حلقة من حلقات التطور نحو الأخذ بالوسائل الديمقراطية. في سن الدساتير التي شاعت بعد ذلك[1]

وتعد إنجلترا رغم أن دستورها من الدساتير العرفية من أسبق الدول إلي الأخذ بفكرة الدساتير العقدية فقد ثار الأشراف ورجال الدين علي الملك وانتصروا عليه وأجبروه علي التوقيع علي العهد الأعظم أو كما يسمي "بالماجنا كارتا" وذلك في عام ١٢١٥م، والذي يشكل أحد الأجزاء المسطورة في النظام الدستوري الإنجليزي حتى الآن. وكذلك قانون الحقوق في سنة ١٦٨٨ والذي بمقتضاه تولي ملك إنجلترا العرش علي أساس القيود التي فرضها البرلمان في هذه الوثيقة[2] ومن أمثلة الدساتير العقدية في فرنسا دستور سنة ١٨٣٠ الذي كان نتيجة عقد بين نواب الشعب الفرنسي الذين اجتمعوا رغم حل مجلسهم، وبين لويس فيليب[3] ومن أمثلة الدساتير العقدية أيضا دستور اليونان الصادر سنة ١٨٩٤ ودستور رومانيا الصادر سنة ١٨٦٤ ودستور بلغاريا سنة ١٨٧٩، والدستور العراقي الصادر في سنة ١٩٢٥.

ويترتب علي سن الدستور عن طريق العقد نتيجة هامة مؤداها أنه لا يمكن المساس بأحكامه إلغاء أو تعديلا أو غير ذلك إلا بالرجوع إلي طرفي العقد، كما يعطي للطرف الذي لا يفى الطرف الآخر له بالالتزامات والحقوق الواردة فيه أن يمتنع عن الوفاء بالتزاماته إعمالا للقواعد العامة في العقود

---

(١) د.رمزي الشعر – المصدر السابق ص ١٠٣-١٠٤

(٢) أستاذنا الدكتور العميد عثمان خليل – المصدر السابق ص ٢٢ ، ولدكتور رمزي الشاعر ص ١٠٣ - ١٠٤

(٣) وايت إبراهيم ووحيد رأفت القانون الدستوري ص ٨ ويوضح المؤلفان أن شكل التعاقد كان ظاهرا في حفل تنصيب الملك الجديد فقد حضر ولم يجلس علي العرش مباشرة بل علي مقعد أعد بجانبه، وبعد أن تلي عليه الدستور ووافق عليه وأقسم اليمين انتقل إلي كرسي العرش ونودي به من تلك اللحظة ملكا علي فرنسا.

ومن ثم إذا خالف الملك الشروط العقدية فإن للشعب أن يمتنع عن الوفاء بالتزاماته.

غير أن هذه الطريقة وجه لها العديد من الانتقادات وذلك لأنها تجعل الحاكم طرفا في العقد، في حين أن الدستور يجب أن يستقل الشعب بوضعه باعتبار أنه صاحب المصلحة الأساسية فيه، فوق أن هذه الطريقة تجعل الحاكم علي قدم المساواة مع الأمة صاحبة السيادة الأمر الذي يمس بهذه السيادة ومن ثم لا يجوز أن يشترك معها أحد في سن الدستور. لذلك يقرر البعض أن "إصدار الوثيقة الدستورية في شكل منحة من الملك فيه انتقاص بالشعب حيث يجعل الملك مساويا له وشريكا في السيادة[١].

كما أن البعض يقرر بأن القول بأن هذا الأسلوب أسلوب عقدي غير دقيق لأنه حتى يمكن القول بالتعاقد الحقيقي فيتحتم أن تكون إرادات أطراف العقد حرة ومتكافئة والدستور العقدي يوضع دوما بعد ثورات تنتهي بانتصار الشعب ورضوخ الملك إلي التعاقد مع نواب الشعب ومن ثم لا يمكن القول إزاء هذا الوضع أن إرادة الملك في هذا العقد حرة أو متكافئة مع إرادة الشعب ومن ثم يكون وصف العقد غير دقيق علي هذا الدستور[٢].

ثالثا: أسلوب الجمعية التأسيسية المنتخبة

مؤدي هذه الطريقة أن الشعب يقوم بوضع دستوره بطريق غير مباشر، حيث يختار الشعب نوابا يقومون بهذه المهمة. ويشكل النواب الذين ينوبون عن الشعب جمعية يطلق عليها "الجمعية التأسيسية" أو "الجمعية الوطنية" تتحدد مهمتها في وضع الدستور بحيث تنتهي بعد ذلك.

وهذه الطريقة أكثر الطرق ديمقراطية وتفضل الطريقتين السابقتين، وهي أكثر الطرق انتشارا وذلك لأن الشعب هو الذي يهيمن علي وضع الدستور ومن ثم تؤكد هذه الطريقة مبدأ السيادة الشعبية[٣].

---

(١) د/ رمزي الشاعر – المصدر السابق ص ١٠٦
(٢) د/ كامل ليلة – المصدر السابق ص
(٣) د/ السيد صبري – القانون الدستوري ص ٦٨

ويرجع منشأ هذه الطريقة إلي الولايات المتحدة الأمريكية عندما اتفق المهاجرون الإنجليز في سنة ١٦٣٠ علي وضع نظم حرة للمستعمرة التي كانوا ذاهبين إليها، وتبعهم في ذلك جماعات المهاجرين حيث كانت دساتيرهم توضع عن طريق جمعية تأسيسية من بين المهاجرين يصدق عليها ملك إنجلترا، كذلك تم وضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية عن طريق "الجمعية التأسيسية عام ١٧٨٧[١] ومعظم دساتير العالم التي وضعت بعد الحرب العالمية الأولي وضعت عن طريق هذا الأسلوب كدستور فيمر الألماني سنة ١٩١٩، والدستور النمساوي سنة ١٩٢٠، والدستور الأسباني سنة ١٩٣١ والدستور الفرنسي الصادر سنة ١٧٩٢ ودستور السنة الثالثة من الثورة الفرنسية في سنة ١٧٩٥، والدستور الفرنسي الصادر ١٨٤٨، والدستور البلجيكي الصادر ١٨٣١ وكذلك دساتير استونيا وليتوانيا وتركيا والدستور الألباني سنة ١٩٤٦، والدستور الإيطالي سنة ١٩٤٧، والدستور التشيكوسلوفاكي الذي صدر في سنة ١٩٤٨ والدستور المجري سنة ١٩٤٩ ويري البعض أن المؤيدين لهذا الأسلوب هم المؤيدون للنظام النيابي كشكل لممارسة الديمقراطية، فكما أن صاحب السيادة وهو الشعب يزاول سيادته عن طريق نوابه دون الرجوع إليه، فيجب أن يزاول سيادته أيضا بنفس الأسلوب عند وضع الدستور[٢].

وقد يتصور البعض أن وضع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية يجعل هذا الدستور أطول عمرا وأكثر استقرارا عن غيره من الدساتير، غير أن ذلك غير صحيح لأن وضع الدستور عن طريق الجمعية التأسيسية ليس من شأنه أن يطيل من عمره لأن العبرة -كما يقرر البعض- بملاءمة الدستور لظروف وتاريخ الدولة التي وضع لها، وأخلاق وميول وعادات سكانها ومقدار يقظة الرأي العام وقوته فيها[٣].

---

(١) الأستاذ الدكتور/ العميد عثمان خليل - المصدر السابق ص ٢٢.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي - النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ٨٦.

(٣) وايت ابراهيم ووحيد - المصدر السابق ص ٢٨.

رابعا : أسلوب الاستفتاء الدستوري

مقتضى هذه الطريقة هو أن يشترك الشعب في مباشرة السلطة التأسيسية وذلك باعتباره صاحب المصلحة الأصلي في ذلك، وهذه الطريقة وإن كانت كسابقتها من الطرق الديمقراطية، إلا إنها أكثر ديمقراطية من سابقتها لأنها تتيح للشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء الدستوري أن تكون له الكلمة الأولي والأخيرة في دستوره ومن ثم يباشر سلطاته مباشرة دون واسطة.

وغالبا ما يسبق الاستفتاء وضع مشروع للدستور عن طريق لجنة معينة، أو عن طريق البرلمان، أو عن طريق جمعية تأسيسية تنتخب لهذا الغرض، ثم يعرض مشروع الدستور بعد ذلك علي الشعب في صورة استفتاء عام فإذا وافق علي المشروع غالبية الهيئة الانتخابية أصبح الدستور نافذا.

وقد يقال أن قيام لجنة معينة بوضع مشروع الدستور من شأنه أن يطعن في ديمقراطية الدستور لأن اللجنة معينة وليست منتخبة. غير أن ذلك غير صحيح ، فطالما أن الإقرار النهائي للدستور ونفاذه يتوقف علي موافقة الشعب وفقا لما يسفر عنه الاستفتاء، بحيث يملك الشعب أن يقره أو لا يقره. وعلي ذلك لايطعن في قيام لجنة بوضع مشروع الدستور، لأن القوة الإلزامية للدستور لا تستمد إلا من الموافقة الشعبية بحيث إذا لم يوافق عليه فإن المشروع يعتبر كأن لم يكن كما حدث في فرنسا سنة ١٩٤٦ حيث وضعت المشروع جمعية تأسيسية وحينما عرض علي الشعب في مايو سنة ١٩٤٦ رفض الموافقة عليه وكان نتيجة ذلك أن انتخبت جمعية جديدة وأعدت مشروعا آخر للدستور. وافق عليه الشعب وهو الذي علي أساسه صدر دستور ١٩٤٦.

ومن أمثلة الدساتير التي وضعت عن طريق هذا الأسلوب دستور فرنسا الصادر سنة ١٩٤٦، ودستور مصر الصادر سنة ١٩٥٦ فقد قامت لجنة حكومية بوضع مشروعه ثم عرض علي الشعب في استفتاء عام وكذلك

الأمر في دستور ١٩٧١، كذلك دستور فرنسا الصادر سنة ١٩٥٨ التي وضعت مشروعه لجنة حكومية ثم عرض علي الشعب في استفتاء عام.

غير أن هذه الطريقة تتطلب أن يتوفر للشعب نوع من النضج السياسي وبأن يكون هناك رأي عام قوى ومستنير يكون في مقدوره الحكم علي مشروع الدستور، ومن ثم فإن هذه الطريقة وإن كانت أقرب الطرق إلي الديمقراطية الصحيحة حيث أنها تعد تطبيقا للديمقراطية المباشرة. إلا أنها في الدول المتخلفة التي لا يتوافر فيها رأي عام لديه من المعرفة والثقافة السياسية التي تعطيه قدرة الحكم علي مشروع الدستور تصبح عديمة القيمة.

المبحث الثاني

طرق انتهاء الدساتير

المقصود بطرق انتهاء الدساتير تلك الطرق التي تغير بها الدساتير تغييرا شاملا، أما التغيير الجزئي الذي ينصرف إلي تعديل بعض أحكام موجودة في الدستور فهذه سنتولى الحديث عنها عندما نتكلم عن أنواع الدساتير.

وانتهاء الدستور انتهاء كاملا يهدف إلي التخلص من النظام الدستوري الذي ينظمه الدستور لعدم صلاحيته واستجابته للظروف والأحوال التي يتطلبها المجتمع ومن ثم يلجأ إلي إلغائها واستبدالها بغيرها.

ونهاية الدساتير تتم بأحد طريقتين: أما أن تكون طرق عادية، أو طرق غير عادية علي التفصيل التالي:

أولا : الطرق العادية لانتهاء الدساتير:

ويقصد بالطرق العادية لانتهاء الدساتير هي الطرق التي تنتهي بها بنهاية طبيعية ، وتتوقف هذه النهاية علي طبيعة الدستور بحسب ما إذا كان دستورا جامدا، أم مرنا . فإذا كان الدستور مرنا فلا إشكال في الإلغاء لأنه يلغي بوضع دستور جديد إذا كان الدستور مرنا مكتوبا وبصفة عامة ينتهي بالطرق التي تنتهي بها القوانين العادية. أما إذا كان الدستور مرنا وعرفيا ففي هذه الحالة ينتهي بنشوء أعراف جديدة، تحل محل الأعراف السابقة،

وهذا الفرض غير متصور لأنه لا يتصور أن تنشأ أعراف جديدة تنهي جميع الأعراف والتقاليد القائمة، والمتصور أن تنشأ أعراف تعدل أو تلغي بعض أعراف قائمة ، وهذه حالة تتعلق بالإلغاء الجزئي ونحن هنا بصدد الإلغاء الشامل الذي يقوض جميع قواعد الدستور.

أما إذا كان الدستور جامدا ففي هذه الحالة لا يلغي إلا بالطريقة التي نص عليها في ذات الدستور ومن أمثلة الدساتير التي نصت علي طريقة إلغائها كلية دستور فرنسا بإصدار سنة ١٨٧٥. غير أن هذا الدستور عدل في ١٤ من أغسطس سنة ١٨٨٤ وبمقتضى هذا التعديل أصبح لا يجوز تعديل الشكل الجمهوري للدولة.

ويلاحظ أن معظم الدساتير لا تنص عادة علي طرق انتهائها، وإنما تنص فقط علي طرق تعديلها أي الإلغاء الجزئي لبعض أحكامها وذلك بإجراءات وأوضاع تحددها الدساتير.

والسؤال الآن هل إذا خلا الدستور من نص يحدد كيفية الإلغاء الكلي يمكن اتباع الطريقة التي نص عليها الدستور في حالة التعديل.

يري معظم الفقه أن السلطة التي تملك التعديل الجزئي لا تستطيع أن تلغي الدستور. فليس من حقها تعديل الدستور كلية ، وإنما سلطتها تنصرف فقط إلي تعديل بعض أحكامه.

ولكن يبقي هذا الحق للأمة بحيث تستطيع: مباشرة عن طريق استفتاء دستوري ، أو غير مباشر عن طريق جمعية تأسيسية ولها السلطة الكاملة في هذا النطاق فلها إلغائه كلية واستبداله بدستور جديد كما لها أن تعدل بعض أحكامه وذلك لأنها صاحبة السيادة، ولا يوجد أي قيد أو حد علي سيادة الأمة فقد تجد الأمة أن مصلحتها تستوجب إلغاء الدستور ووضع دستور جديد يتلاءم مع ما تستهدفه الأمة من غايات ومصالح وذلك لأن الدستور القائم لم يعد قادرا علي الاستجابة للأحداث والأوضاع التي استجدت أو لا يلبي ما تستهدفه الأمة من تطور[1]

---

(١) د.كامل ليلة – المصدر السابق – ص ٩٣

والطرق العادية ترتكز علي الشرعية الدستورية التي تتجسد في الأمة بما تمتلك من سلطة تأسيسية نابعة من كونها صاحبة السيادة، غير أن بعض الفقهاء ينبه إلي أن الشعب وإن كان يملك سلطة التغيير الشامل إلا أنه يفتقد الأداة لتي تعبر عن إرادته في هذه الحالة ومن ثم فلا مناص أن يتم اقتراح الإلغاء من جانب السلطة القائمة، علي أن يوافق الشعب عن طريق الجمعية التأسيسية أو الاستفتاء الشعبي[1].

ثانيا: الطرق غير العادية لإنتهاء الدساتير:

الجامع المشترك بين الطرق غير الطبيعية، أنها طرق تتم خلافا للنظام القانوني القائم، أي أنها لا تستند علي أي نص من نصوص الدستور، فالدساتير لا تنص عادة علي هذه الطرق لأنه من غير المعقول أن ينص نظام قائم علي كيفية تقويض هذا النظام.

والطرق غير العادية تتمثل في الثورة والانقلاب وتختلف الثورة عن الانقلاب في الهيئة التي تقوم بكل منهما، وفي الأهداف التي يسعى كل منهما لتحقيقها. وإن كان كل منهما يتفق في الوسيلة ستخدمة لتغيير النظام وتتمثل في استخدام القوة لتقويض النظام الدستوري القائم.

فمن ناحية الاختلاف فى الهيئة نجد أن الهيئة التى تقوم بالثورة هى الشعب حيث تمثل الثورة انتفاضة شعبية للقضاء على النظام القائم، فى حين أن الانقلاب يصدر عن السلطة الحاكمة، كما يمكن أن يكون نابعاً عن طائفة معينة ولا يستند على الإرادة الشعبية. أما من ناحية الغرض أو الهدف الذى يسعى كل منهما إلى تحقيقه. فالانقلاب يهدف إلى تغيير الحكومة الموجودة فى السلطة بتمكين قادة الانقلاب أنفسهم من الاستحواذ عليها فهى تهدف إحلال فريق محل فريق، أما الثورة فهى تستخدم القوة لإحداث تغيير جذرى فى كافة المؤسسات الدستورية القائمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم لا تقتصر علي تنحية الحكومة الموجودة وإنما تحدث تغييرات أساسية تتعلق بالبناء الدستوري للمجتمع، فهي حينما تستخدم القوة، فالقوة لا

---

(١) د. رمزي الشاعر – المصدر السابق ص ٢٣٧

تكون إلا مجرد وسيلة لتحقيق هدف هو تقويض النظام الفاسد الذي يستهدف قرار القضاء عليه.

أثر الثورة والانقلاب على النظام القانوني:

يري البعض أنه يترتب على الثورة والانقلاب سقوط الدستور الذي يقوم عليه النظام[1] في حين يري اتجاه آخر أنهما يؤديان إلي سقوط الدستور القائم بالقدر الذي يتنافى مع أهداف كل منهما[2] بمعني أن أحكام الدستور لا تسقط كلها وإنما السقوط ينصرف إلي الأحكام التي تتعارض مع أهداف كل منهما.

والاتجاه الغالب في الفقه أنه يترتب علي الثورة والانقلاب السقوط التلقائي للدستور. غير أننا نري أن هذه النتيجة وإن كانت منطقية بالنسبة إلي الثورة فإن ذلك قد لا يترتب علي الانقلاب، وذلك لأن قادة الانقلاب لا يستهدفون أحداث أي نوع من أنواع التغيير وإنما فقط الوصول إلي الحكم في حين أن الثورة تستهدف التغيير الشامل لذلك فمن المنطقي أن يترتب علي نجاحها السقوط التلقائي للدستور دون حاجة إلي تشريع جديد يعلن سقوطه.

وقد تعلن الثورة سقوط الدستور فور نجاحها ومن ثم فإن الفقه يري أن هذا الإعلان ليس منشئا لوضع جديد وإنما هو مقرر وكاشف لوضع تحقق فور نجاح الثورة.

ومن أمثلة النظم الدستورية التي تحقق فيها ذلك ما ورد في الدستور البلجيكي سنة ١٨٢١، وما ورد في دستور فيمر الألماني سنة ١٩١٩ وما ورد في الإعلان الدستوري في ١٠ من ديسمبر سنة ١٩٥٢ في مصر حيث أعلن القائد العام بصفته قائدا لحركة الجيش سقوط دستور ١٩٢٣ كما أعلن في ذات الوقت تأليف لجنة لوضع مشروع لدستور يحقق آمال الأمة في إقامة حكم نيابي نظيف.. كما أنه في ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ أصدر قائد الجيش إعلانا دستوريا آخر يوضح فيه قواعد نظم الحكم في فترة الانتقال.

---

(١) د. عثمان خليل ود. سليمان الطماوي – القانون الدستوري طبعة ١٩٥٤ ص ٩٤.
(٢) د. كامل ليلة – المصدر السابق – ص ٩٥.

ويري البعض أن ثورة ١٩٥٢ لم يترتب عليها سقوط الدستور كلية حين قيامها لأنه في بدايتها لم تكن موجهة ضد نظام الحكم بل كانت موجهة ضد العبث به وبالدستور ثم تطورت الثورة من ثورة ضد أداة الحكم إلي ثورة ضد نظام الحكم ذاته بعد ذلك، وقد تحقق ذلك تدريجيا علي مدي خمسة شهور أي في ١٩٥٣/٢/١٠.

غير أن الرأي الراجح في الفقه المصري أن دستور ١٩٢٣ سقط تلقائيا بمجرد نجاح الثورة، وإن الإعلان الصادر في ١٩٥٣/٢/١٠ ليس إلا مجرد أمر كاشف عن وضع تحقق بمجرد نجاح الثورة(١)

كما يري البعض أن سقوط الدستور بالثورة لا يؤدي إلي سقوط سائر الأحكام التي يتضمنها الدستور، وإنما السقوط ينصرف فقط إلي الأحكام المتعلقة بنظام الحكم أما سائر ذلك من الأحكام فلا تسقط بالثورة، لأن الثورة موجهة فحسب إلي نظام الحكم والتنظيم السياسي، في الدولة، ومن ثم يترتب علي هذا الرأي النتائج الآتية:

ما يترتب علي قيام الثورة:

١- ليس من شأن الثورة أن تؤثر علي الأحكام المتعلقة بالحقوق والحريات العامة لأنها لا تتعلق بالتنظيم السياسي إلي جانب أن هذه الأحكام واجبة التقديس والاحترام، فوق استقرارها في ضمير الجماعة بحيث تعتبر أسمي من النصوص الدستورية وعلي ذلك فسقوط الدستور لا يؤدي إلي سقوط الحقوق والحريات العامة الواردة في هذا الدستور، إلي جانب أن الحقوق والحريات العامة أكدتها المواثيق والمعاهدات الدولية كما أقرتها مواثيق الأمم المتحدة، ومن ثم تستمد وجودها من القوانين الدولية التي تجعلها أعلى من النصوص الدستورية وغير مرتبطة بوجود هذه النصوص وهذه القواعد تشكل ما يسمى بالدستور الاجتماعي للامة لا يتغير بتغير الدستور أو زواله.

---

(١) د. رمزي الشاعر – المصدر السابق ص ٢٢٨ حيث ينسب الرأي السابق للدكتور عبد الحميد متولي.

٢- ليس من شأن الثورة أن تؤثر إلا علي النصوص الدستورية من حيث الشكل فقط ، فقد سبق أن رأينا حين تعرضنا لمدلول القانون الدستوري أن هناك مدلولا موضوعيا ومدلولا رسميا أو شكليا فقد تكون القاعدة دستورية من حيث الشكل ولكنها من حيث الموضوع لا تعتبر كذلك ومن ثم فإن الثورة لا تؤدي إلي سقوط الصفة القانونية عن هذه الأحكام وكل ما تؤدي إليه الثورة إنها تؤدي إلي سقوط الشكل الدستورى عن هذه الأحكام ولكن تظل قيمتها كقواعد عادية بحيث لا تتأثر بسقوط الدستور أ زواله وتعامل معاملة القواعد العادية،

ومن أمثلة النصوص الدستورية من حيث الشكل التي لا تتأثر بسقوط الدستور المادة الخامسة من دستور فرنسا سنة ١٨٤٨ التي كانت تنص علي إلغاء عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية ، وبعد سقوط الدستور سنة ١٨٥١ تجردت هذه المادة من صفتها الدستورية لكنها لم تتجرد من قيمتها باعتبارها قاعدة قانونية عادية. كذلك ما ورد في دستور ١٨١٤ في فرنسا في المادة ٧٥ التي كانت تقضي بعدم مسئولية موظفي الحكومة أمام القضاء عن أعمال تتصل بوظائفهم إلا بعد استئذان مجلس الدولة ولم يؤثر سقوط الدستور علي محتوي هذه المادة فاعترف بها كقاعدة تخضع لأحكام القانون العادي حتى ألغيت بالمرسوم الصادر في ١٩/١٠/١٨٧٠.

٣- كما لا يؤثر سقوط الدستور علي الأحكام القانونية العادية كالقانون المدني والتجاري والجنائي وغير ذلك من القوانين العادية فهذه القوانين لا تتأثر الثورات عليها وتظل قائمة ونافذة حتى تلغي بالطرق العادية وذلك لأنها لا تتعلق بتنظيم الحكم في الدولة ، إلي جانب أن هناك اعتبار منطقي يؤدي إلي عدم تأثير الثورة علي القوانين العادية ويتمثل هذا الاعتبار في استمرارية الدولة ودوامها علي الرغم من تعاقب الحكام وتواليهم.

وهذا ما يفسر وجود الكثير من التقنيّات العادية في فرنسا منذ العصر الملكي. كما يفسر أيضا وجود معظم التشريعات العادية التي صدرت في العهد الملكي في مصر[1].

(۱) للمزيد من التفصيل:
- د. كامل ليلة – المصدر السابق ص ١٠٦-١٠٨.
- د. رمزي الشاعر – المصدر السابق ص ٢٢٧-٢٣٠
- د.عثمان خليل ، د. سليمان الطماوي – المصدر السابق ص ٩٤-٩٥.

الفصل الثالث

أنواع الدساتير

الدساتير وإن كانت تتفق من حيث محتواها، والموضوعات التي تتضمنها، إلا أنها تتنوع من حيث كتابتها إلي دساتير مكتوبة، وأخري عرفية، كما تتنوع من حيث طرق تعديلها إلي دساتير جامدة وأخري مرنة.

المبحث الأول

الدساتير من حيث كتابتها

تنقسم الدساتير من حيث كتابتها من عدمه -كما أشرنا- إلي دساتير مكتوبة وأخري عرفية وذلك علي التفصيل الآتي:

١-الدساتير المكتوبة:

الدستور المكتوب أو المسطور هو الذي دونت نصوصه وقواعده وأخذت شكلا كتابيا في مجموعة واحدة أو في عدة مجموعات[١]

فلا يقصد بالكتابة، الكتابة العادية، وإنما المقصود بها كونها صادرة عن طريق السلطة التأسيسية "المشرع الدستوري" ومن ثم فإن الدساتير المكتوبة تتمثل في مجموعة النصوص الدستورية الصادرة من المشرع الدستوري، سواء كانت في وثيقة دستورية واحدة كما هو الأمر في معظم الدساتير، أو في مجموعة وثائق دستورية كما هو الأمر في دستور فرنسا الصادر سنة ١٨٧٥ حيث يتشكل من ثلاث وثائق دستورية صدرت في ٢٤ من فبراير، ٢٥ من فبراير و ١٦ من يوليو عام ١٨٧٥.

والدستور المكتوب قد يكون دستورا مرنا وذلك إذا كان الدستور قد وضع بالأساليب العادية التي يوضع بها القانون العادي، كما يعدل بنفس الطريقة التي تعدل بها القوانين العادية.

وقد يكون الدستور المكتوب جامدا وذلك إذا كان الدستور وضع وكانت طريقة تعديله وإلغائه تتم بإجراءات وأوضاع تخالف الطرق والأوضاع التي

---

(١) وحيد ووايت – القانون الدستوري- المصدر السابق ص ٤.

توضع أو تعدل أو تلغى بها القوانين العادية.على النحو الذي سنبينه بالتفصيل حينما نتكلم عن الدساتير الجامدة والدساتير المرنة.

انتشار الدساتير المكتوبة:

حتى نهاية القرن الثامن عشر كانت الدساتير العرفية هي القاعدة المتبعة في معظم دول العالم، ولم تنتشر الدساتير المكتوبة إلا في أواخر هذا القرن حيث بدأت في الظهور والانتشار.

وكان أول هذه الدساتير دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي صدر سنة ١٧٨٧[١] ،ثم انتقلت فكرة الدساتير المكتوبة إلي فرنسا ومختلف بلدان العالم فصدر الدستور الفرنسي في ١٧٩١ وهو أول دستور مكتوب وأول دستور صدر بعد الثورة الفرنسية، والدستور البلجيكي ١٨٢١ الدستور الإيطالي سنة ١٨٤٨، والفرنسي سنة ١٨٧٥ ، والروسي ١٩١٨ والدستور الألماني سنة ١٩١٩، والدستور التشيكوسلوفاكي سنة ١٩٢٠ الدستور التركي سنة ١٩٢٤، والدستور المصري سنة ١٩٢٣، والدستور المصري سنة ١٩٣٠ ثم الدساتير الجمهورية في مصر والسوري سنة ١٩٢٠ والبولندي ١٩٢١ والعراقي ١٩٢٥، واللبناني سنة ١٩٢٦ والأردني سنة ١٩٢٨. وغير ذلك من البلدان.

وهكذا أصبحت الدساتير المكتوبة القاعدة المتبعة في معظم بلدان العالم، كما أصبحت الدساتير المكتوبة جزءً لا يتجزأ من النظام القانوني في مختلف دول العالم بحيث لا يمكن القول بالعدول عنها والعودة إلى نظام الدساتير العرفية لأن هذه الدساتير أصبحت ركيزة من ركائز الدولة.

ويشمل الدستور المكتوب معظم القواعد الدستورية في الدولة إلا أن هذا لا يمنع وجود بعض القواعد الدستورية العرفية بجوار الوثائق الدستورية المكتوبة، كما يمكن أن توجد بعض الموضوعات الدستورية مدرجة في وثائق قانونية عادية كقوانين الجنسية، وقوانين الانتخاب.

---

(١) عقب حرب الاستقلال صدرت عدة دساتير في الولايات الأمريكية ، ثم تلي ذلك دستور التعاهدي سنة ١٨٧١ ثم الدستور الاتحادي.

مزايا وعيوب الدساتير المكتوبة:

أولاً: المزايا: يعدد أنصار الدساتير المكتوبة مجموعة من المزايا لـهذا النوع من الدساتير أهمها:

١- وضوح أحكامه ومن ثم يكون في مقدور أي إنسان الرجوع إليه. لذلـك فهو أسهل علي أذهان الشعوب لأن نصوصه في متناول الجميع.

٢- من شأن الدساتير المكتوبة أن تجعل الحكومة في حـرج مـن مخالفـة أحكامه، ومن ثم تلتزم الحكومة باحترام نصوصه وعدم مخالفتها.

٣- الدساتير المكتوبة أسمي من الدساتير العرفية وتتسم بالثبات ومـن ثـم تساعد علي احترام قواعده وتوطيد أركانه وكفالة استقراره.

٤- الدساتير المكتوبة تتيح لكل سلطة من سلطات الدولة أن تعرف حـدودها ومدي ما لها من حقوق، وما عليها من التزامات واختصاصها وعلاقتها بغيرها من السلطات.

٥- الدساتير المكتوبة تعتبر من الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم العامة في مواجهة استبداد الحاكمين لأن كتابتها تسهل علي المحكوميـن التمسك بها في مواجهتهم.

٦- تساعد الدساتير المكتوبة علي تربية الأمة من الناحية السياسية ، كما أنها تؤدي إلي رفع الوعي القومي لدي أفرادها، وذلك بمـا يحتويـه مـن نصوص واضحة يسهل علي الجميع الوقوف علي محتواها ومن ثم فـإن الدساتير المكتوبة من شأنها أن تحقق قدسية أحكامه وتؤكد احترامها فـي مواجهة الجميع، لذلك قيل بأن بساطته تؤدي إلي حسن قبوله، كمـا أن دقته وجموده أدعي إلي احترام الحكام له.

٧- كما أن الدساتير المكتوبة ضرورة لازمة بالنسبة للدول الاتحادية وذلـك لضرورة وضع نصوص تحدد سلطة الولايات، ونصوص تحدد سـلطة الحكومة الاتحادية ، وذلك حتي لا تكون هذه الاختصاصات محل نـزاع بين الولايات والحكومة المركزية.

غير أن هذه المزايا وإن كانت تحمل قدرا من الحقيقة إلا أن بعضها فيه مبالغة كبيرة فليس من شأن الكتابة أن تكسب الدساتير المكتوبة القدسية والاحترام والثبات والاستقرار. لأن ذلك يتوقف في المقام الأول علي يقظة الرأي العام وتمسكه بحقوقه وحرياته الواردة في الدستور وذوده عنها ضد أي اعتداء، ومن ثم فإن تدوينه لا يغني عنه شيئا إذا لم تتحقق له الحماية الشعبية التي أشرنا إليها.

وليس أدل علي ذلك من أن العديد من الدساتير أطيح بها عقب الثورات رغم كتابتها وجمودها. ومن أمثلة ذلك الدساتير الفرنسية، كذلك الدستور المصري الصادر ١٨٨٢ فقد أطيح به بعد الاحتلال الإنجليزي والدستور المصري ١٩٢٢ فقد أطيح به علي أثر الثورة عام ١٩٥٢.

وكذلك العديد من الدساتير العالمية ، كما أن العديد من الدساتير المكتوبة سقطت علي أثر قيام حكومات مستبدة أو حكام طامحين ولم يغن كتابتها أو جمودها عن وقوعها تحت وطأة الاستبداد. ولم تحقق لها أي من هذه العوامل الصمود.

عيوب الدساتير المكتوبة:

إلي جانب ما أشرنا إليه من تحفظات علي الدساتير المكتوبة فإن العديد من الفقهاء وجهوا لها عدة انتقادات أهمها:

١- تؤدي الدساتير المكتوبة إلي عدم مسايرة النظام القانوني للواقع الاجتماعي نظرا للجمود والإجراءات المعقدة التي تصاحب تعديل الدستور وتجعل من مسايرته للواقع الاجتماعي متعذرة ومن ثم فإن مثل هذا الوضع ينذر بثورة لتقويض النظام القانوني الذي يحدده الدستور نظرا لعدم مطابقة الواقع القانوني مع الواقع الاجتماعي.

٢- كذلك فإن الدساتير المكتوبة لا تحيط بكافة الجوانب التي يجب أن تنظم، فالمشرع الدستوري مهما كان دقيقا فهناك بعض الأمور بالضرورة سيغفل عن تنظيمها، لأنه لا يتناول بالتنظيم إلا المسائل التي تبدو للأذهان عند وضع الدستور وهو ما يؤدي إلي عدم إحكام الدساتير

المكتوبة وإحاطتها بكل الجوانب لإغفال المسائل التي لا تكون ماثلة أمام المشرع.

٣- كما أن المشرع الدستوري حتى لو كان الدستور محكما ومحيطا بكافة الجوانب فإن هناك متغيرات تتحقق ، اما أن تؤدي هذه المتغيرات إلي عدم صلاحية بعض الأحكام الدستورية ، وإما ان تؤدي إلي ضرورة وجود نصوص جديدة .. كل ذلك لا يتسنى في ظل الدستور المكتوب – كما أشرنا.

غير أنه يلاحظ أنه لما تتسم به الدساتير من وضوح في الأحكام ودقة في الصياغة، وسهولة الوقوف علي أحكامها فقد كتب لها الغلبة بحيث أصبحت تشكل القاعدة العامة في مختلف بلدان العالم. فبعد أن ظل العرف مصدر الصدارة للقواعد الدستورية حتى أواخر القرن الثامن عشر بدأت الآية تنعكس وبدأت الدساتير المكتوبة في الذيوع والانتشار، بحيث لم تعد هناك دساتير عرفية، سوي الدستور الإنجليزي الذي يعد أبرز مثال للدساتير العرفية، وحتى في إنجلترا لم يعد النظام الدستوري محكوما كله بقواعد عرفية بل توجد إلي جواره العديد من الوثائق الدستورية كالعهد الأعظم سنة ١٢١٥ ، وملتمس الحقوق سنة ١٦٢٨، وقانون الحقوق سنة ١٦٨٨.

٢- الدساتير العرفية:

والدساتير العرفية تتمثل في مجموعة الأعراف والسوابق الدستورية التي تحكم النظام السياسي في دولة ما، ومن ابرز الدساتير العرفية الدستور الإنجليزي.

ويختلف الدستور العرفي عن العرف الدستوري – فالأول يحدد مختلف القواعد الدستورية في الدولة أو معظمها فالدستور العرفي ترتيبا علي ذلك يتحقق إذا كانت معظم أحكامه تستند إلي العرف. في حين أن الثاني يوجد إلي جوار الوثيقة الدستورية.

ومن ثم فلا يوجد ما يحول دون وجود دستور مكتوب وإلي جوار هذا يوجد العرف الدستوري – المفسر ، المكمل ، المعدل –كما لا يوجد ما يحول في الوقت نفسه دون وجود دستور عرفي ووجود مجموعة من الوثائق

الدستورية إلي جواره كما رأينا في إنجلترا، وفي هذه الحالة تعد هذه الوثائق مصدرا تكميليا للدستور العرفي. والدساتير العرفية كانت هي السائدة حتى نهاية القرن الثامن عشر، وهي لا تستند في قواعدها علي نصوص مسطورة صادرة من المشرع، وإنما علي أعراف وتقاليد تكونت عن طريق العادة والسوابق التاريخية التي اكتسبت مع الزمن القوة الدستورية الملزمة.

مزايا وعيوب الدساتير العرفية:

لعل أهم ميزة للدساتير العرفية الموروثة صلاحيتها للتطور ومن ثم تستطيع القواعد العرفية أن تحتوي أولا بأول كافة التطورات التي يمكن أن تحدث في المجتمع ، كما يستطيع العرف أيضا وبهدوء إلغاء كافة القواعد العرفية التي لم تعد صالحة ، ومن ثم فإن العرف ونتيجة المرونة التي تتسم بها قواعده ، يمكن أن يتحقق عن طريقه التواؤم والتوافق بين مقتضيات الواقع الاجتماعي والواقع القانوني، ودون حاجة إلي تذمر أو عصيان قد يؤديان إلي الثورة وتقويض النظام القائم. فالعرف باعتباره مصدرا فطريا يستطيع أن يجابه كل مقتضيات التطور وضروراته.

كما أنه لا يوجد أي تعقيد أو إجراءات غير عادية في تعديل القواعد القانونية سواء كانت القاعدة عرفية أو مكتوبة، لأن مثل هذه القواعد اما أن تعدل بقواعد عرفية، أو تعدل عن طريق السلطة التشريعية التي لا تخضع لأي قيد ثم التشريع ، فلها أن تغير في الأعراف والسوابق الدستورية، متى تبين لها أنها لم تعد محققة لمصلحة الجماعة.

غير أن أهم ما يعيب العرف هو الغموض وعدم الدقة وتعذر الوقوف علي محتوى القاعدة العرفية، وهي أمور من شأنها أن تثير العديد من المشاكل القانونية التي تصادف تطبيق القاعدة العرفية.

وإلي جانب ذلك فإن الدستور العرفي لا يضع كما أشرنا أي قيد علي السلطة التشريعية ومن شأن ذلك أن يؤدي إلي استبدادها بالتشريع [1].

---

(١) للمزيد من التفصيل:

د/كامل ليلة المصدر السابق ص ٤٤ وما بعدها. د/عثمان خليل – لمصدر السابق ص ٢٦-٢٧. د/السيد صبري ص ٢٢٢.

ملاحظات على تقسيم الدساتير إلى دساتير مكتوبة وعرفية:

ويرى بعض الفقه أن هذا التقسيم غير مطلق وليس بين هذين النوعين أي حدود فاصلة؛ ذلك أن الدساتير العرفية توجد إلي جوارها وثائق مكتوبة تنظم بعض الموضوعات الدستورية، كما أن الدساتير المكتوبة توجد إلي جوارها أعراف دستورية تكمل ما نقص، أو تفسر ما غمض، أو تعدل بعض الأحكام فالدساتير المسطورة لا تستغني أبدا عن العرف، ومن ثم فلا توجد فواصل مطلقة بين النوعين[١].

إلي جانب أن هذا التقسيم فقد أهميته بعد ذيوع الدساتير المكتوبة وانتشارها ولم يعد هناك وجها للمقارنة بين الدساتير العرفية والمكتوبة لأن الأولي تتضاءل يوما بعد يوم وتتراجع أمام حركة التدوين حتى احتل التشريع الصدارة وأصبحت الدساتير المكتوبة هي القاعدة العامة[٢] حتى في إنجلترا مهد الدستور العرفي لم يعد النظام الدستوري يسيطر عليه العرف الدستوري وحده وإنما توجد إلي جواره الوثائق الدستورية المكتوبة حتى يقال أن إنجلترا تتجه لأن تصبح من بلاد الدساتير المكتوبة.

المبحث الثاني

الدساتير من حيث طرق تعديلها

كما تتنوع الدساتير من حيث طرق تعديلها إلي نوعين دساتير جامدة، ودساتير مرنة.

أولا:الدساتير المرنة:

والدساتير المرنة هي التي توضع أو تعدل أو تلغى بنفس الطرق التي توضع أو تعدل أو تلغى بها القوانين العادية، وعلي ذلك فنفس الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية يمكن عن طريقها تعديل النصوص الدستورية وأغلب الدساتير المرنة هي دساتير عرفية. فإلى جانب أن العرف يستطيع أن يعدل أو يلغي القاعدة الدستورية العرفية دون اتباع إجراءات أو شروط معينة، يملك البرلمان أيضا أن يعدلها أو يلغيها بذات الإجراءات التي يتبع في

---

(١) عثمان خليل – المصدر السابق ص ٢٧

(٢) د.كامل ليلة– المصدر السابق ص ٧٨.

التشريعات العادية، كالدستور الإنجليزي، ومن هنا كما يقرر البعض[1] شاع القول المأثور "أن البرلمان الإنجليزي يستطيع أن يعمل كل شيء إلا أن يجعل من الرجل امرأة أو من المرأة رجلا" وهو تعبير عن مدى سلطة البرلمان الإنجليزي في سن التشريع أو تعديله أو إلغائه ،لأنه كما سبق أن أشرنا ليست هناك أدنى قيود على سلطة البرلمان في هذا الشأن. والدساتير المرنة قد تكون غير مدونة كما هو الأمر في الدساتير العرفية وقد تكون مدونة فلا يشترط أن تكون الدساتير المرنة عرفية فقط فقد توجد دساتير مكتوبة ومرنة. وذلك إذا ما كانت هذه الدساتير لا تضع أي إجراءات لتعديل أحكامها تختلف عن إجراءات القوانين العادية ومن ثم لا تلازم بين مرونة الدستور وعدم تدوينه أو صفته العرفية [2]، وفى هذه الحالة لا تختلف الدساتير المكتوبة المرنة عن القوانين العادية من حيث المعنى الشكلي أو الرسمي لكل منها، وإنما يتحقق الخلاف بينهما في المدلول أو المعنى الموضوعي.

ومن أمثلة الدساتير المرنة المسطورة الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨١٤، والدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٣٠ودستور إيطاليا القديم الصادر سنة ١٨٤٨، والدستور السوفيتي الصادر سنة ١٩١٨[3] والدساتير المرنة وان كانت توفر إمكان تعديل أحكام الدستور بيسر وسهولة لمواءمة ظروف التطور ومقتضياته ودون أن تتعرض النظم الدستورية التي تأخذ بهذا النوع من الدساتير إلى أية مشاكل أو أزمات ، إلا أن هذه الصفة تمثل في الوقت ذاته عيبا جسيما في الدساتير المرنة لأنها تؤدي إلي العبث بها، والنيل من قدسيتها وعلوها.

وفوق ذلك فإن المرونة تطلق عنان السلطة التشريعية في تعديل أحكام الدستور وتجعل وجود الدستور من عدمه يتوقف علي رأي الأغلبية في

---

(١) د.عثمان خليل –المصدر السابق ص٢٨.
(٢) د.ماجد الحلو –المصدر السابق ص١٢.
(٣) د.عثمان خليل –المصدر السابق ص٢٨.

البرلمان، وقد تتحكم في رأي هذه الأغلبية الأهواء والمنازع السياسية والحزبية.

ثانيا: الدساتير الجامدة:

وهي تتمثل في الدساتير التي تشترط إجراءات وأوضاع أكثر تعقيدا وتشددا لتعديل أحكامها من تلك الإجراءات والأوضاع التي تتبع في تعديل القوانين العادية .. وهذا هو الجمود النسبي.

غير أن الجمود قد يكون مطلقا وذلك إذا كان المشرع يمنع تعديل الدستور كلية، وقد يكون هذا المنع مؤبدا، وذلك إذا منع المشرع المساس بأحكامه مطلقا تحت أي ظرف، وقد يكون الجمود المطلق خلال فترة زمنية. ومن ثم تكون القاعدة الدستورية خلال هذه الفترة جامدة جمودا مطلقا، وفيما عدا هذه الفترة الزمنية تكون القاعدة جامدة جمودا نسبيا.

(أ) الجمود النسبي:

ويتحقق كما أشرنا - إذا كان تعديل الدستور تتبع فيه إجراءات وأشكال أكثر تشددا وتعقيدا عن الإجراءات التي تتبع في القوانين العادية كالدستور الأمريكي - ومعظم الدساتير الفرنسية ودساتير مصر كلها .. الخ.

وهناك طرق عديدة نتعرف بمقتضاها علي الدساتير الجامدة جمودا نسبيا وتتمثل هذه الطرق في الطرق التي تحددها الدساتير لتعديل أحكامها فمنها:

١- اشتراط التعديل بواسطة جمعية وطنية أي جمعية تأسيسية تنتخب لهذا الغرض. وهذه الطريقة من الطرق الصعبة لأنها تضفي جمودا شديدا علي الدستور لذلك لا يستحب استخدامها في تعديل بعض أحكام الدستور، وإنما في حالة تغيير الدستور كله.

٢- وقد يشترط لتعديل الدستور الجامد جمودا نسبيا أن يتم بواسطة مجلسي البرلمان -النواب والشيوخ- وعن طريق هذه الوسيلة يجتمع المجلسان في صورة جمعية أو مؤتمر مع اشتراط أغلبية خاصة لإتمام التعديل، وهذه الطريقة هي التي أخذ بها دستور فرنسا الصادر سنة ١٨٧٥، الذي

اشترط ضرورة موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المؤتمر، فالأغلبية هنا أغلبية خاصة لأنها ليست أغلبية الحاضرين.

٣- وقد يشترط لتعديل الدستور الجامد جمودا نسبيا ، ضرورة موافقة الشعب نفسه علي إجراء التعديل حتى يكون التعديل نافذاً، وهذه طريقة من طرق الديمقراطية المباشرة وتطبق هذه الطريقة لتعديل الدستور في بعض المقاطعات السويسرية التي تشترط أن يتم التعديل عن طريق استفتاء الشعب.

٤- وقد تشرط بعض الدساتير اختلاف الهيئة التي تقترح التعديل عن الهيئة التي تولي التعديل ذاته، فبعض النظم تجعل لمجلسي البرلمان الموافقة علي مبدأ التعديل بشرط توفر أغلبية خاصة فإذا تم ذلك يحل البرلمان بمجلسيه وتجري انتخابات جديدة ، ويقوم المجلسان الجديدان بمباشرة التعديل بالاتفاق مع الملك مع توفر أغلبية خاصة. واختلاف الهيئة التي تقترح مبدأ التعديل، عن الهيئة التي تتولى التعديل الهدف منه هو استطلاع الرأي العام لأنه حينما يحل البرلمان وتجري انتخابات، فإن سبب إجراء الانتخاب معروف ومن ثم يتم انتخاب أعضاء المجلس علي ضوء رأي الشعب في إتمام إجراءات التعديل من عدمه، وقد أخذ الدستور البلجيكي الصادر سنة ١٨٢١ في المادة ١٢١ منه بهذه الطريقة.

٥- وقد يكون حق إجراء تعديل الدستور للبرلمان بمجلسيه ورئيس الجمهورية ، وسواء كان اقتراح التعديل من البرلمان ، أو رئيس الجمهورية فيتحتم موافقة البرلمان ثم يعرض بعد ذلك علي الشعب لاستفتائه فيه فإذا وافق الشعب علي التعديل أصبح نافذا وقد نص دستور فرنسا الأخير الصادر سنة ١٩٥٨ علي هذه الطريقة في المادة ٨٩ منه.

غير أن الفقرة الثالثة من المادة ٨٩ قررت أن أمر التعديل لا يعرض علي الشعب لاستفتائه فيه وذلك إذا ما قرر رئيس الجمهورية عرضه علي مجلسي البرلمان في صورة مؤتمر ، ولكي ينفذ التعديل في هذه الحالة يجب موافقة ٣/٥ أعضاء المؤتمر.

(ب) الجمود المطلق: ويتحقق الجمود المطلق في صورتين:

الأولى: إذا حظر الدستور تعديل أحكامه كلها أو بعضها مطلقا كما هو الأمر في دستور ١٩٢٣ الذي حظر في المادة ١٥٦ منه تعديل شكل الحكومة النيابي البرلماني، والنظام الوراثي ، والحقوق والحريات العامة الواردة في هذا الدستور وما جاء في المادة ٨٩ من دستور فرنسا الصادر ١٩٥٨ المشار إليه من عدم جواز تعديل النظام الجمهوري.

الثانية: وقد يكون الحظر المطلق ليس مؤيدا علي النحو السابق وإنما يكون خلال فترة معينة وهو الحظر الزمني وهو ما نص عليه دستور ١٩٢٢ في المادة ١٥٨ منه التي قررت عدم جواز أي تعديل في الدستور يتعلق بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش ودستور اليونان الذي حظر تعديله قبل مضي خمس سنوات، ودستور ١٧٩١ في فرنسا الذي حظر تعديله خلال دورتين تشريعيتين - ٨ سنوات - ودستور ١٩٤٦ في فرنسا الذي منع تعديله طالما أن هناك قوات أجنبية تحتل إقليم الدولة أو جزء منها.

وقد اعترض الفقه علي إضفاء الجمود المطلق علي الدستور كله أو بعض أحكامه وذلك للمبررات الآتية:

١- تحريم التعديل يتعارض مع طبيعة القاعدة القانونية ، ذلك أن القاعدة القانونية تنظم روابط اجتماعية في ظل ظروف وأوضاع معينة، وهذه الظروف بطبيعتها متطورة متغيرة ، ويتطلب هذا أن تتطور القاعدة القانونية لتلائم مقتضيات هذا التطور وإلا كانت هذه القاعدة لا تحقق روح القانون وفلسفته وأساس حاجة الجماعة إليه ومن ثم ينتفي القانون في هذه الحالة مع طبيعة الأشياء وما تقتضيه سنن الكون من تطور. وإذا لم يلب المشرع مقتضيات التعديل وذلك ما أضفى علي القاعدة جمودا مطلقا ، فقد يفرض عليه التعديل بالثورة أو الانقلاب.

٢- تحريم التعديل متعارض مع مبدأ سيادة الأمة ، فالأمة حينما تضع نظامها الدستوري وتضفي عليه الجمود المطلق بأن تحظر تعديله أو المساس به، فإن مثل هذا الحظر يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، لأن مقتضى هذه السيادة أنه لا يجوز التنازل عنها، فإذا وجدت الأمة التي

مرحلة تالية ضرورة تعديل الدستور أو بعض أحكامه لأنه لم يعد يحقق مصلحتها فلا يمكن التذرع بالحظر الموجود فيه لسلب الأمة هذا الحق، لأن الأمة لم تتنازل عن سيادتها ، كما أنه من ناحية أخري لا يمكن لجيل من الأجيال أن يفرض إرادته علي الأجيال المقبلة ويسلبها الحق في تعديل دستورها، لأنه لا يمكن لجيل أن يريد لكل الأجيال لذلك نجد الدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٧٩١ ينص علي حق الأمة في تعديل دستورها وهو حق ثابت لا يجوز التنازل عنه.

لذلك يري معظم الفقه أن الحظر بنوعيه: المطلق، أو كان خلال فترة زمنية باطل وليس لمثل هذه النصوص أي قيمة قانونية أو سياسية.

في حين يرى فريق آخر أن هذه النصوص، وإن كانت باطلة من الناحية السياسية لتعارضها مع مبدأ سيادة الأمة ، أما من الناحية القانونية فإنه وإن كان صحيحا أن جميع السلطات مصدرها الأمة، إلا أن الأمة لا تستطيع أن تمارس هذه السيادة إلا علي الوجه المبين في الدستور، ومن ثم فإن الأمة لا تملك أن تعدل الدستور إلا باتباع الطريق الذي رسمه الدستور.

ويذهب آخرون إلي القول بأن النصوص التي تحظر تعديل الدستور أو المساس به هي نصوص قانونية ، غير أن هذه النصوص تظل مع الحظر قابلة للتعديل شأنها في ذلك شأن غيرها من النصوص أي أن هذه النصوص تظل كغيرها من النصوص واجبة الاحترام ولا يعول علي الحظر ، وكل ما للحظر من قيمة تتمثل في إمكان التعديل بعد روية وتأني وتفكير دون أن يعني عدم التعديل كلية.

وعلي ذلك فالواقع العملي قد أظهر بوضوح أن مثل هذه النصوص لم تصمد أمام متطلبات التغيير والتعديل وليس أدل علي ذلك من أن دستور ١٧٩١ في فرنسا الذي منع تعديله قبل مضي عشر سنوات لم يدم غير عام واحد، في حين أن دستور ١٨٧٥ الذي لم يتضمن مثل هذه النصوص المانعة ظل مطبقا ٥٦ عاما[1].

---

(١) للمزيد من التفصيل د. ماجد الحلو – المصدر السابق ص ١٥-١٦.
-د. رمزي الشاعر، المصدر السابق، ص ٢١٧ وما بعدها. د/عثمان خليل، المصدر السابق ص ٢١. د/ كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٩٠-٩١.

وإذا كنا ممن لا يسلمون بالجمود المطلق فإن هناك قواعد دستورية تظل دوما وأبدا غير قابلة للتعديل كتلك التى تتعلق بكيان المجتمع كالقواعد التى تنص على أن دين الدولة الإسلام. والقواعد التى تنص على الحقوق والحريات العامة، فهي دوما وأبدا قواعد دستورية حتى ولو لم يتضمنها الدستور ذاته.

كما أنه يجب أن نلاحظ أن مرونة الدساتير أو جمودها تخضع لاعتبارات وعوامل شتي، كما أنها تتوقف علي يقظة الرأي العام ونضجه ومن ثم فكما يقرر البعض أنها هي "التي تسند نصوص الدستور وتمنع العبث به، إن الحصن الحقيقي لحماية الدستور يتركز في حرص الأمة عليه، ويتوقف هذا الحرص من جانب الأمة علي مبلغ ملاءمة الدستور لأحوال البلاد"[1]

(١) د. كامل ليلة – المصدر السابق ص ٩١.

الفصل الرابع

مبدأ سمو الدستور، والرقابة علي دستورية القوانين

المبحث الأول

مدلول مبدأ علو الدستور

يقصد بمبدأ علو الدستور أو سموه، أن يكون للقواعد الدستورية مكان السمو والصدارة على كافة القوانين الأخرى وبمقتضاه يتحتم أن يرتبط النظام القانوني في الدولة بالقاعدة الدستورية، ارتباطا يحول دون خروج أي سلطة من سلطات الدولة – التشريعية، التنفيذية، القضائية أن تمارس اختصاصا لم يقرر لها في الدستور. فالدستور حينما يحدد إطار النظام القانوني واختصاص السلطات الحاكمة فإنه لا يترك الاختصاصات مشاعا بين السلطات في الدولة وإنما فوق أنه يوجد السلطة فهو يحدد لها في ذات الوقت اختصاصها بحيث لا يجوز لها أن تعمل خارج الحدود المقررة لها.

وهذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي يرتكز عليها النظام القانوني في الدول المعاصرة، غير أنه لا يسود إلا في الدول الديموقراطية التي أصبحت الدولة في ظل هذه الأنظمة "دولة قانونية" تخضع لأحكام القانون ومقتضياته، أما الدول البوليسية ذات الأنظمة الدكتاتورية والاستبدادية فلا مجال للقول بهذا المبدأ وذلك لأن هذه النظم تطيح بالقانون والدستور وتملك زمام السلطات الأمة ومن ثم تطيح بالقانون دستوريا أو عاديا ولا تلتزم به[1]

وهذا المبدأ من المبادئ المقررة أيا كان نوع الدستور،أي سواء كان الدستور عرفيا أو مكتوبا [2] وسواء كان الدستور جامداً أم مرنا خلافاً لما يراه معظم الفقه في مصر[3]، الذين يرون أن مبدأ سمو الدستور لا يتحقق إلا

---

(١) د. كامل ليلة – المصدر السبق ص ١١١.

(٢) أستاذنا الدكتور ثروت بدوي – القانون الدستوري وطور الأنظمة الدستورية ي مصر ص ٧٧.

(٣) من هذا الرأي الدكتور كامل ليلة – المصدر السابق ص ١١٦ والسيد صبري المصدر السابق ص ٢٢٣ ، د. ماجد الحلو ، المصدر السابق ص ١١، وايت ووحيد القانون الدستوري ص ١٠، الدكتور مصطفي كامل – القانون الدستوري ص ٢٥٤، الدكتور العميد عثمان خليل – المصدر السابق ص ٣١ وما بعدها.

في الدساتير الجامدة، لأن الدساتير المرنة يسهل تعديلها بعرف أو بتشريع صادر من البرلمان ومن ثم لا مجال للقول بسمو الدستور أو علوه لأنه لا يوجد أي قيد يحد من سلطة البرلمان في تعديل الدستور أو إلغاء بعض نصوصه.

وما نراه يستند على أنه وإن كان البرلمان في ظل الدساتير المرنة يملك من الناحية النظرية تعديل الدستور أو وضع قواعد مخالفة لأحكامه من شأنها أن تلغي ما يعارضها من نصوص دستورية ، إلا أنه من الناحية الواقعية لا يستطيع البرلمان ذلك خشية اعتراض الرأي العام الذي يمثل ضمانة أكيدة للقواعد الدستورية لهذا وإن كان البرلمان في إنجلترا يملك سلطات واسعة علي النحو الذي أشرنا إليه بمقتضاها يستطيع أن يضع أي قاعدة أو يلغي أي قاعدة حتى ولو كانت دستورية إلا أن البرلمان الإنجليزي من الناحية العملية لا يملك هذا، لوجود الرأي العام القوى المستنير الذي يعد أكبر ضمانة لكفالة علو الدستور وسموه، وإذا استطاع البرلمان أن يفعل هذا فإنه يتحتم أن يستند على الرأي العام الذي يعد في هذه الحالة نابعا من إرادة الأمة التأسيسية وإلا غامر البرلمان ذاته بوجوده.

ومبدأ سمو الدستور من المبادئ المسلم بها دون حاجة إلى النص عليها في صلب الدستور ، ومع ذلك فقد درجت بعض الدساتير في أن تضمن دساتيرها نصوصا تؤكد هذا المبدأ ومن هذه الدساتير ، الدستور الصيني الصادر سنة ١٩٥٤ في المادة (١٨) منه التي تلزم الهيئات الحاكمة باحترام الدستور ، كذلك دساتير بعض الولايات الأمريكية مثل دساتير ولاية الأريزونا ، وولاية داكوتا، وولاية واشنطن فكل هذه الدساتير تقضي بسمو الدستور والى ما لأحكامه من قوة ملزمة وأوامر عليا، والدستور التشيكوسلفاكي ، ودستور الصومال سنة ١٩٦٠ في المادة ٨٩ منه، وغير ذلك من الدساتير[2]

---

(١) أستاذنا الدكتور ثروت بدوي –المصدر السابق ص٧٧.

(٢) د.ماجد الحلو –المصدر السابق ص١٠.

ويتضمن مبدأ سمو الدستور مبدأ أخر لا يقل عنه أهمية وخطورة وهو مبدأ الشرعية أو سيادة حكم القانون وهو يقضى حسبما تعارف عليه الفقهاء بأن (أعمال الهيئات العامة وقراراتها الملزمة لا تكون صحيحة ولا منتجة لأثارها القانونية ، كما لا تكون ملزمة للأفراد المخاطبين بها، إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون العليا التي تحكمها، بحيث متى صدرت بالمخالفة لهذه القواعد فأنها تكون غير مشروعة ، ويكون من حق الأفراد ذوى المصلحة طلب إلغائها والتعويض عنها أمام المحكمة المختصة)[1].

وبمقضي هذا المبدأ الذي لم يقرر إلا بعد كفاح مرير يتحتم أن يسود القانون الجميع بحيث تتأكد سيادته ليس فحسب في مواجهة علاقة الأفراد بعضهم ببعض، وإنما يجب أيضا أن تسود بين الأفراد والدولة والهيئات الحاكمة، وبمعنى أخر يجب أن يخضع الجميع حكاما ومحكومين لحكم القانون وذلك بأن تخضع القاعدة الدنيا القاعدة الأعلى منها طبقا لما يميله تدرج القواعد القانونية، فاللوائح والقرارات الإدارية -التشريعات الفرعية- يجب أن تخضع للقانون العادى ..... والقاعدة التشريعية يجب أن تخضع للقاعدة الدستورية أعمالا لمبدأ علو الدستور وسموه[2].

لذلك فإن مبدأ سمو الدستور يعد بحق ركيزة رئيسية من الركائز التى تحقق مبدأ سيطرة حكم القانون وهو مبدأ الشرعية الذي أشرنا إليه والمبدآن كما يقرر بعض الفقه يكمل كل منهما الآخر فإذا كان مبدأ سمو الدستور يقودنا إلي مبدأ الشرعية، فإن الحديث عن الأخير لابد وأن ينطوي علي مبدأ سمو الدستور فلا يستقيم أحدهما ولا يتحقق معناه إلا بالوقوف علي الآخر[3].

---

(١) أستاذنا الدكتور/طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ص٥، طبعة ١٩٦٣.

(٢) للمزيد من التفصيل يراجع كتابنا مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي – الطبعة الثانية سنة ١٩٨٠ ص٧١-٧٢.

(٣) د.كامل ليلة – المصدر السابق ص ١١٠٢.

وإذا كان مقررا أن القواعد الدستورية أعلي وأسمي من القواعد العادية، لأن للأخيرة تصدر وفقا للأولي وعلي هديها، فإن ذلك يقتضينا أن نميز بين القواعد الدستورية والقواعد العادية ثم نبين النتائج المترتبة علي هذه التفرقة، وأخيرا نبين مبدأ دستورية القوانين.

التفرقة بين القواعد الدستورية والقواعد العادية:

يترتب علي مبدأ سمو الدستور أن القواعد الدستورية تتميز عن القواعد العادية من ناحيتي الموضوع والشكل.

(أ) من ناحية الموضوع:

قررنا فيما سبق حينما تعرضنا للمدلول المادي أو الموضوعي للدستور أن القواعد الدستورية تحتوي من حيث محتواها أو مادتها موضوعات تعد بطبيعتها دستورية، نص عليها في الوثيقة الدستورية أم لم ينص، عرفية كانت أم مكتوبة، كتلك القاعدة التي تتعلق بشكل الدولة، ونظام الحكم فيها، والسلطات العامة، واختصاص كل سلطة، وما يمكن أن ينشأ بين السلطات المختلفة من علاقات، وحقوق كل من الحكام والمحكومين، والحقوق والحريات العامة وضماناتها المختلفة إلي غير ذلك من موضوعات.

وهذه الموضوعات من الأهمية والخطورة بمكان لأنها تتعلق بكيان الدولة ذاتها في حين أن القوانين العادية تتضمن موضوعات أقل شأنا وخطورة وأهمية من المسائل التي تنظمها القواعد الدستورية.

وإعمالا لمبدأ سمو الدستور وعلوه فإنه يترتب علي ذلك من الناحية الموضوعية أنه لا يجوز للقواعد الأدنى تشريعا عاديا أم تشريعا فرعيا أن تخرج عن مضمون القاعدة الدستورية ومحتواها وعلي سبيل المثال فإن القاعدة الدستورية التي تكفل حق التقاضي، أو تكفل حق العمل، أو تلك التي تقرر المساواة، لا يجوز لتشريع عادي أو فرعي أن يخالف محتوى هذه القواعد أو مضمونها وإلا تحقق ذلك لكان القانون - العادي أو الفرعي-

مخالفا للدستور من الناحية الموضوعية فهذا القانون لا يكون مشروعا إلا إذا لم يتعارض مع الدستور أو لم يخرج عن أحكامه [١]

(ب) من ناحية الشكل:

كما يتحقق سمو الدستور من ناحية الشكل بعدم جواز تعديل أحكامه أو إلغائها إلا باتباع الطرق المنصوص عليها في الدستور.

وطرق تعديل الدستور أو إلغائها تختلف بحسب ما إذ كان الدستور جامدا أو مرنا، علي النحو الذى تعرضنا إليه تفصيليا.

فإذا كان الدستور جامدا فإن سمو قواعده من الناحية الشكلية تستوجب اتباع الإجراءات والطرق الخاصة بتعديله، وإلغائه لذلك لا تبدو التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية من حيث الشكل إلا في نطاق الدساتير الجامدة، أما الدساتير المرنة فلا يبدو من الناحية النظرية البحتة أية فروق بين النصوص الدستورية والنصوص العادية من الناحية الشكلية ، لأن البرلمان يملك بالطرق التي يوضع أو يعدل أو يلغي بها القانون العادى أن يفعل ذلك بالنسبة للنصوص الدستورية وهو ما يؤدي إلى اتحادها في الشكل. أما من الناحية الواقعية فالبرلمان يتردد كثيرا في الإقدام علي ذلك للمبررات التي سبق أن أشرنا إليها.

لذلك فإنه في ظل الدساتير المرنة وإن كانت النصوص الدستورية والعادية يتحدان في الشكل إلا أن الفروق بينهما تظل قائمة من حيث الموضوع.

وقد تحققت التفرقة بين القوانين الدستورية، والقوانين العادية منذ القرن السابع عشر، وكان الفقهاء يطلقون علي القوانين الدستورية "القوانين

---

(١)للمزي من التفصيل يراجع:
-أستاذنا الدكتور "عثمان خليل" المصدر السابق ص ٣١-٣٣
-د. كامل ليلة – المصدر السابق ص ١١٢
– أستاذنا الدكتور ثروت بدوي – المصدر السابق ص ٧٩ -٨٠

الأساسية للدولة" ويعتبرونها المظهر الحقيقي لتجسيد سيادة الأمة، وأنها أساس كل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهي علي هذا النحو تسبق القوانين العادية وتسمو عليها لذلك من المقرر أن السلطة التشريعية لا تملك تعديل القوانين الأساسية أو الغائها، كما لا تملك في الوقت ذاته سن القوانين العادية إلا في الحدود التي قررها الدستور [1] باعتبار ان الدستور تابع عن إرادة الأمة التأسيسية، في حين أن السلطة التشريعية هي سلطة مؤسسة – تشديد السين الأولي مع الفتح – في حين أن إرادة الأمة مؤسسة – تشديد السين الأولي مع الكسر.

نتائج التفرقة بين القوانين الدستورية والعادية:

تترتب علي التفرقة بين القوانين الدستورية ، والعادية مجموعة من النتائج أهمها:

١- ثبات القواعد الدستورية، فالقاعدة الدستورية من الناحيتين الموضوعية والشكلية لكونها نابعة عن الإرادة التأسيسية للامة وهو ما أدي إلي أن توضع أو تعدل أو تلغي بإجراءات وطرق خاصة أكثر شدة وتعقيدا من الطرق المتبعة في القوانين العادية، كما تحتوي علي موضوعات من الأهمية بمكان كان ذلك من شأنه أن يضفي علي القاعدة الدستورية قدرا من الثبات لا يتوفر لغيرها من القواعد غير أن هذا الثبات غير مطلق، وليس من شأنه أن يؤدي إلي جمود القاعدة الدستورية واستعصائها علي التغيير لأن مثل هذا يخالف منطق التطور وسنن الكون ومن ثم لا يعني الثبات استحالة التعديل وإنما التعديل بإجراءات خاصة علي النحو الذي بيناه في طرق تعديل الدساتير الجامدة جمودا نسبيا.

٢- لا يلغي القاعدة الدستورية إلا قاعدة مثلها:

ويترتب علي التفرقة بين نوعي القواعد القانونية أن القاعدة الدستورية لا يمكن أن ينسخها إلا قانون دستوري آخر.

---

(1) استاذنا العميد د.عثمان خليل – المصدر السابق ص ٢٢
- د.كامل ليلة – المصدر السابق ص ١١٥

وهذه القاعدة من القواعد التي تولدت عن الثورة الفرنسية، واستهدف منها تأكيد سمو القواعد الدستورية علي ما يدنوها من قواعد، وإن القواعد الدستورية لا يعدلها أو يلغيها إلا قواعد مساوية لها وهو لا يتحقق إلا بصدور قوانين دستورية أخري.

غير أن هذا القيد ينصرف إلي الطرق العادية لإلغاء الدساتير أما إذا كنا بصدد طرق غير عادية -ثورة أو انقلاب- فإن الأمر يختلف علي النحو الذي بيناه عند الحديث عن طرق انتهاء الدساتير.

٣-عدم تعارض القانون العادي مع أحكام الدستور:

كما يترتب علي مبدأ علو الدستور تقرير مبدأ آخر هو مبدأ "دستورية القوانين" ومن ثم لا يجوز أن تصدر القوانين العادية علي خلاف ما يقرره الدستور من أحكام وإلا كانت غير دستورية ومبدأ دستورية القوانين مترتب علي المركز الممتاز الذي تحتله القواعد الدستورية، وهذا يعد من الضمانات الأكيدة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة في مواجهة أي خروج من قبل السلطة التشريعية، كما أنها تحول دون استبداد السلطة التشريعية باعتبارها سلطة مؤسسة أو خروجها عن النظام المرسوم لها من قبل السلطة التأسيسية ونظرا لما يحتله مبدأ دستورية القوانين من أهمية فإننا نتناوله بشيء من التفصيل:

المبحث الثاني

مبدأ دستورية القوانين

مقتضى هذا المبدأ ضرورة التزام سلطات الدولة بالحدود المقررة في الدستور وحيث أن السلطة التنفيذية بحسب الأصل لا تملك إصدار تشريعات وإنما تتحدد وظيفتها في تنفيذ القوانين والسهر علي حماية المصالح العامة وكفالتها، إلي جانب أن السلطة القضائية تلتزم بتطبيق القانون علي المنازعات، لذلك فإن مبدأ دستورية القوانين وإن كان موجها لسلطات الدولة المختلفة إلا أنه موجه إلي السلطة التشريعية بصفة أساسية لأنها هي وحدها التي ناط بها الدستور سلطة سن التشريع.

والسؤال الذي يطرحه الفقه هو ما هو الحل فيما لو لم تلتزم السلطة التشريعية بالحدود المقررة لها في الدستور؟

وتعد الإجابة علي هذا التساؤل من المسائل الشائكة وذلك لاختلاف مناهج الدساتير، وحتى في النظم التي أقرت الرقابة علي دستورية القوانين فانها لم تتفق علي الهيئة التي تتولى هذه الرقابة ،كما اختلف موقف الفقه والقضاء، بين مؤيد ومعارض للرقابة على دستورية القوانين.

وفيما يلي نبين أولا طرق الرقابة علي دستورية القوانين، وثانياً: نبين موقف الفقه من الرقابة علي دستورية القوانين وأسانيد كل فريق.

أولا: طرق الرقابة علي دستورية القوانين :

اختلفت مناهج الدساتير في الطريقة التي يمكن عن طريقها إخضاع السلطة التشريعية لحكم الدستور، فبعض النظم تعطي هذه الرقابة لهيئة سياسية، وهناك نظم أخرى تعطي هذا الحق لجهة قضائية.

١- الرقابة علي دستورية القوانين عن طريق هيئة سياسية:

مقتضى هذه الرقابة أن تتولى هيئة سياسية الكشف عن موافقة أو مخالفة القانون لأحكام الدستور.

وقد أخذت بهذه الطريقة العديد من الدساتير منها دستور فرنسا الصادر ١٩٤٦، ودستور فرنسا الحالي الصادر ١٩٥٨، ودساتير الاتحاد السوفيتي، وألبانيا، ويوغسلافيا، والمانيا الديمقراطية، وتشيكوسلوفاكيا والبرازيل.

ويختلف تشكيل هذه الهيئة تبعا للكيفية التي ينظم بها الدستور هذا اللون من ألوان الرقابة ،فقد يتم تشكيلها عن طريق الانتخاب.

ففي ظل دستور ١٩٤٦في فرنسا نصت المادة ٩١منه علي كيفية تشكيل هذه الهيئة بأن قررت أنها تتشكل من رئيس الجمهورية رئيسا وعضوية كل من :رئيس الجمعية الوطنية – رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ وسبعة أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها في بداية كل دورة سنوية علي أساس التمثيل

النسبي للهيئات السياسية ،وثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية بنفس الطريقة التي ينتخب بها السبعة أعضاء.

أما عن اختصاص هذه اللجنة فهو يتحدد في الوقوف علي مدي مطابقة القوانين الصادرة من الجمعية الوطنية أو عدم مطابقتها للدستور وذلك بناء علي طلب موقع عليه من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ قبل إصدار القانون. وتقوم اللجنة بمحاولة التوفيق بين مجلسي البرلمان فإذا وفقت انتهي الأمر، أما إذا لم توفق فأنها تفحص القانون لتقف علي مدي دستوريته وكان نطاق اختصاص هذه الهيئة يتحدد علي الأبواب العشرة الأولي فقط من الدستور،وواضح أن الطريقة التي نص عليها دستور ١٩٤٦ في فرنسا كانت من حيث التشكيل تخضع للاعتبارات الحزبية، كما أنها كانت امتدادا للبرلمان، فوق أن مراعاة التمثيل النسبي للأحزاب أدي إلي سيطرة الاعتبارات الحزبية علي تشكيل هذه اللجنة، كما أنها لا تملك أن تمارس هذه الرقابة من تلقاء نفسها وإنما بطلب من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ إلي جانب ذلك كانت الرقابة متواضعة لأنها لا تمارس إلا علي مسائل قليلة الأهمية بالنسبة للمواطنين نظرا لقصرها علي الأبواب العشرة الأولي من الدستور كما أشرنا بحيث لم يكن في مقدورها أن تراقب المسائل الجوهرية [1].

أما في دستور ١٩٥٨ الحالي في فرنسا فقد أنشأ هيئة أطلق عليها المجلس الدستوري، وهي هيئة سياسية تتولى الرقابة علي دستورية القوانين ،وقد بينت المادة ٥٦ من هذا الدستور كيفية تشكيل المجلس الدستوري فقررت بأن يشكل من : ١- رؤساء الجمهورية السابقين وعضويتهم في هذا المجلس تظل مدي الحياة ٢- تسعة أعضاء معينين ثلاثة يعينهم رئيس الجمهورية ،وثلاثة يعينهم رئيس الجمعية الوطنية –مجلس النواب وثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ، ومدة عضوية هؤلاء تسع سنوات غير قابلة للتجديد ، ويجدد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات. ويتولى المجلس الدستوري

---

(١) د.رمزي الشاعر –المصدر السابق ص٢٤٥ وما بعدها
د.كامل ليلة –المصدر السابق ص١٢٢-١٢٨.

التحقق من دستورية القوانين إذا ما أحيلت إليه من رئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشورى، فإذا قضى المجلس الدستوري بعدم دستورية القانون فإنه يترتب على ذلك عدم إصداره وعدم إمكان تطبيقه. ويتولى المجلس فحص دستورية القانون المحال إليه خلال شهر من تاريخ إحالته عليه، ويجوز تقصير هذه المدة إلى ثمانية أيام في حالة الضرورة بناء على طلب من الحكومة. وقرارات المجلس نهائية غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن، إلى جانب أنها ملزمة لجميع السلطات في الدولة.

ويؤخذ على هذه الطريقة أن الأفراد لا يملكوا تحريك الرقابة على دستورية القوانين أمام هذا المجلس ، ومن شأن ذلك أن يجعلها غير مجدية ولا يمكن الاعتماد عليها لكفالة سمو القواعد الدستورية [1].

والرقابة السياسية بصفة عامة وجه لها الفقه مجموعة من الانتقادات أهمها:

١- الرقابة السياسية قلما تتحقق لها الحيدة ، كما تسيطر عليها الأهواء والمنازع الحزبية خاصة أنها في غالب الأمر معينة من قبل إحدى السلطات العامة.

٢- أنها رقابة غير مجدية لأن الأفراد لا يملكون تحريكها وإنما يتوقف الأمر على تحريكها من قبل سلطة الدولة.

٣- أنها رقابة غير فنية لأنها تعطي لأفراد قد لا يتوافر فيهم التأهل القانوني والوقوف على أحكام الدستور حتى يتبينوا مدى موافقة القانون له من عدمه.

لكل هذه الاعتبارات فإن الرقابة السياسية قاصرة في معظم الأحيان عن تحقيق الغاية وهي دستورية القوانين.

- الرقابة القضائية على دستورية القوانين

---

(1) للمزيد من التفصيل - د. رمزي الشاعر - المصدر السابق ص٢٤٨- ٢٥٠.

وقد يعهد بمهمة فحص دستورية القوانين إلي القضاء عن طريق الاعتراف للمحاكم بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور وقد يعترف للقضاء بسلطة أكبر من سلطة الامتناع وذلك بأن يلغي القانون المخالف للدستور وقد يعترف للقضاء بسلطة أكبر من سلطة الامتناع وذلك بأن يلغي القانون المخالف للدستور ويمكن أن تكون هذه الرقابة - أي رقابة الإلغاء- سابقة علي تطبيق القانون. وقد تكون لاحقة عليه، وهذه الصور المختلفة للرقابة القضائية علي دستورية القوانين تختلف باختلاف النظم.

وإعطاء سلطة الرقابة علي دستورية القوانين مما يميل إليه غالبية الفقهاء الذين يحبذون الرقابة على دستورية القوانين، لأنها رقابة فنية كما أن القضاء بما يتوفر فيه من حيدة، ونزاهة، والبعد عن الأهواء والمنازع السياسية، وما توفر لرجاله من استقلال في مواجهة السلطات الأخرى يمكن له أن يؤدي هذه المهمة علي نحو يوفر كفالة دستورية القوانين وتحقيق مبدأ سمو الدستور. وسوف نتناول في حديثنا عن الرقابة القضائية علي دستورية القوانين المسائل الآتية:

١- نشأة الرقابة القضائية علي دستورية القوانين.

٢- تنظيم الرقابة القضائية علي دستورية القوانين.

٣- كيفية رفع المشكلة الدستورية للقضاء.

٤- الرقابة علي دستورية القوانين بين مؤديها ومعارضيها.

٥- الرقابة القضائية علي دستورية القوانين في مصر.

أولا نشأة الرقابة القضائية:

ترجع نشأة الرقابة القضائية علي دستورية القوانين إلي الولايات الأمريكية قبل اتحادها ووجود الولايات المتحدة الأمريكية ، فقد عرفت الرقابة القضائية عام١٧٨٦ وقبل ذلك لم تكن المحاكم تملك هذا الحق، وإنما كانت تلزم بتطبيق القوانين كما هي علي النحو الذي انتهت إلية المجالس التشريعية.

وفي عام ١٧٨٦ رفضت محاكم إحدى الولايات تطبيق القانون لمخالفته للدستور. ورغم ما أثاره هذا الحكم من أثار إلا أنه أدي إلي تطور مبدأ الرقابة القضائية علي دستورية القوانين. وبعد اتحاد الولايات الأمريكية ونشأة الولايات المتحدة الأمريكية وصدور دستور١٧٨٧، فإن هذا الدستور جاء خلوا من نص يتيح للمحاكم حق الرقابة علي دستورية القوانين إلا أن الأمريكان اعترفوا للقضاء بهذه المهمة وأن للمحاكم أن ترفض تطبيق القانون إذا ما ثبت أنه مخالف الدستور[1].

وقد استخلص القضاء حقه في الرقابة علي دستورية القوانين من تحليله لنصوص الدستور وتقريره لمبدأ تدرج القواعد القانونية وأكدت المحكمة الاتحادية العليا في عام ١٨٠٣ في حكم شهير لها يعتبر المرجع الأساسي في بيان المنطق القانوني الذي يستند إليه مبدأ الرقابة علي دستورية القانون، وقد أسست المحكمة حقها في الرقابة استنادا علي نص المادة الثالثة من الدستور التي تقضي بأن السلطة القضائية الاتحادية تشمل كل خصومة يمكن أن تنشأ عن هذا الدستور أو قوانين الولايات المتحدة كما استند علي نص المادة السادسة التي تقرر ((بأن قانون البلاد الأعلي يتألف من دستور الولايات المتحدة. وقوانينها التي تسن وفقاً لهذا الدستور)) فقد استنتجوا من هذا النص أنه يعطي لسائر المحاكم التعرض لرقابة دستورية القوانين بحيث تلتزم بها إذا ما كانت موافقة لأحكام الدستور وأن تطرحها وتهملها إذا ما وجدت أنها متعارضة معه استنادا علي أن الدستور هو قانون البلاد الأعلي. فإذا خالفته التشريعات التي يصدرها البرلمان الأمريكي أو برلمانات الولايات فأن القاضي يلتزم في هذه الحالة باتباع القواعد الدستورية لما تتسم به من قوة إلزام عليا .. ومن هنا استقر الأمر علي منح القضاء الاتحادي، وقضاء الولايات علي اختلاف درجاته ممارسة هذه الرقابة[2] فالقضاء في هذه الحالة يطرح القاعدة الأدنى،

---

(1) السيد صبري – المصدر السابق ص٢٢٨.

(2) يراجع للمزيد من التفصيل – د. السيد صبري – المصدر السابق ص٢٢٨.

– وايت ووحيد – القانون الدستوري ص١٤-١١.

وهي القاعدة القانونية العادية المخالفة للدستور، ليطبق القاعدة القانونية الأعلى وهي القاعدة الدستورية.

لذلك تعد الولايات المتحدة الأمريكية أسبق الدول في الأخذ بالرقابة القضائية علي دستورية القوانين حيث تملك المحاكم سواء أكانت محاكم إتحادية أم محاكم ولايات التصدي لرقابة دستورية القوانين. غير أنه يلاحظ أن حق المحاكم في هذا الشأن ليس حقا خاصا بها يمارسه القضاة من تلقاء أنفسهم ، وإنما مقيد بعدم التعرض للقانون المخالف للدستور إلا عن طريق((الدفع بعدم الدستورية)) وهو ما يعني أن المحاكم الأمريكية لا تملك التصدي من تلقاء نفسها الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور ، فضلا عن عدم اختصاصها بالدعاوي الأصلية التي ترفع لهذا الغرض، لأن الخصوم لا يملكون رفع مثل هذه الدعاوى كما أن المحاكم لا تلغى القانون المخالف للدستور وإنما يقتصر عملها علي الامتناع عن تطبيقه[١].

ومن الولايات المتحدة انتشرت هذه الطريقة فنصت عليها دساتير أخرى ومنها دستور الأرجنتين الصادر سنة ١٨٥٣ وجواتيمالا الصادر سنة ١٨٧٩. ودستور البرازيل سنة ١٨٩١. ودستور المكسيك الصادر سنة ١٩١٧. ودستور البرتغال الصادر سنة ١٩١١. ودستور رومانيا الصادر ١٩٢٣. وكذلك دستورها الصادر سنة ١٩٣٨ ودستور أيرلندا الصادر سنة ١٩٢٢. ودستورها الصادر سنة ١٩٣٧. ودستور ألمانيا الغربية الصادر سنة ١٩٤٩.

غير أن هذه الدساتير لم تسلك مسلكا أو طريقا واحدا في هذا الصدد. فبعضها أعطي هذا الحق لسائر المحاكم. في حين أن البعض الأخر قصره علي محاكم معينة [٢].

---

(١) للمزيد من التفصيل :
-د. كامل ليلة – المصدر السابق ص١٣٣ وما بعدها.
-د. رمزي الشاعر – المصدر السابق ص٢٦٣ وما بعدها.
(٢) للمزيد من التفصيل د.كمل ليلة – المصدر السابق ص ١٤٣

ثانيا: تنظيم الرقابة القضائية علي دستورية القوانين:

يوجد اتجاهان لتنظيم الرقابة القضائية علي دستورية القوانين وذلك بحسب الجهة أو الجهات التي تختص بممارسة الرقابة (١)

الاتجاه الأول: لا مركزية الرقابة عي دستورية القوانين"رقابة الامتناع"

ويخول هذا الاتجاه لسائر الهيئات التي تمارس الوظيفة القضائية بحق الرقابة علي دستورية القوانين وذلك عن طريق الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور ومن هنا سميت برقابة الامتناع، ولكون جميع المحاكم علي اختلاف درجاتها لها الحق في ممارسة هذا الحق لذلك تسمي "بلا مركزية الرقابة".

والقاضي في هذه الصورة من صور الرقابة علي دستورية القوانين لا يتخذ موقفا إيجابيا من القانون الذي يراه مخالفا للدستور بأن يقوم بإلغائه أو الحكم ببطلان هذا القانون إذا ما تبين له مخالفته لنص دستوري في القضية المطروحة عليه وإنما يهمل القانون المخالف وذلك بالامتناع عن تطبيقه.

والحكم الذي يصدره القاضي ليست له حجية مطلقة بمقتضاها يلتزم بما انتهي إليه سائر القضاة. وإنما حجية هذا الحكم نسبية تقتصر علي الموضوع المطروح أمام المحكمة. وعلي ذات الخصوم بمعني أنه لا تتقيد به المحاكم الأخرى كما أنه لا يلزم ذات المحكمة الي أصدرت حكمها بالامتناع في الوقائع الأخرى . فوق أنه لا يميت القانون المخالف الدستور وإنما يظل قائما ومستمرا وليس هناك ما يحول دون تطبيقه.

والحكم الذي يصدره القاضي ليست له حجية مطلقة بمقتضاها يلتزم بما انتهي إليه سائر القضاة. وإنما حجية هذا الحكم نسبية تقتصر علي الموضوع المطروح أمام المحكمة. وعلي ذات الخصوم بمعني أنه لا تتقيد به المحاكم الأخرى. كما أنه لا يلزم ذات المحكمة لتي أصدرت حكمها بالامتناع

---

(١) أستاذنا الدكتور. أحمد كمال أبو المجد- دراسات في القانون الدستوري ص ١١٥ وما بعدها.

في الوقائع الأخرى.. فوق أنه لا يميت القانون المخالف للدستور وإنما يظل قائما ومستمرا وليس هناك ما يحول دون تطبيقه.

فوق أن القاضي في هذا اللون من الرقابة القضائية لا يتصدي للقانون المخالف للدستور من تلقاء نفسه وإنما بناء علي طلب الخصوم عن طريق ما يسمي "بالدفع الفرعي" وبمقتضاه يدفع الخصوم أمام القاضي بعدم دستورية القانون الذي يحكم الواقعة المعروضة عليه.

الاتجاه الثاني: مركزية الرقابة علي دستورية القوانين "رقابة الإلغاء"

ويتولى الرقابة في هذا الاتجاه جهة قضائية واحدة، وقد تكون هذه الجهة المحكمة العليا في النظام القضائي العادي، ومن الدول التي أخذت بهذا المنهج سويسرا في الدستور الحالي.وفنزويلا في دستور ١٩٣١، السنغال في دستور ١٩٦٠.

كما قد تكون هذه الجهة محكمة دستورية متخصصة توجد إلي جوار السلم القضائي ،ومن البلاد التي أخذت بهذا المنهج النمسا في دستور ١٩٢٠ ودستور ١٩٤٩ ، ومصر في دستور ١٩٧١ والكويت حيث وجد هذا النظام في عام ١٩٧٩.

وهذا النوع من الرقابة القضائية علي خلاف الاتجاه الأول حيث يقتصر دور القاضي علي اتخاذ موقف سلبي من القانون المخالف للدستور إلي جانب أن حجية الحكم نسبية. فالامتناع لا يميت القانون وإنما يظل قائما إلي أن تتدخل السلطة التشريعية في حين أن الاتجاه الثاني الذي نحن بصدده يتخذ القاضي موقفا أكثر إيجابية وذلك بأن يلغي القانون المخالف للدستور. ويكون حكمه ذا حجية مطلقة في مواجهة الكافة، كما تلتزم به سائر المحاكم.

ورقابة الإلغاء هنا لاتتحدد في الدفع الفرعي، كما هو الأمر في رقابة الامتناع. وإنما تتحرك عن طريق دعوي أصلية ترفع لهذا الغرض ، أمام محكمة خاصة تكون مهمتها التصدي لدستورية القوانين من غير أن تكون هذه الدعوى مرتبطة بأي نزاع. فهي رقابة هجومية القصد منها التصدي لقانون خالف الدستور بهدف إماتته.

من أمثلة الدساتير التي قررت رقابة الإلغاء دستور تشيكوسلوفاكيا الصادر سنة ١٩٢٠، دستور النمسا الصادر سنة ١٩٢٠[1] دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١علي النحو الذي سنبينه بالتفصيل حينما نتكلم عن الرقابة علي دستورية القوانين في مصر. ورقابة الإلغاء قد تكون رقابة سابقة علي تطبيق القانون. كما قد تكون لاحقه عليه.

١- رقابة الإلغاء السابقة:

تتحقق هذه الرقابة علي القانون وهو فى أطوار ميلاده وتكوينه فبعد أن يمر القانون في البرلمان بمرحلة الاقتراح والمناقشة يرسل إلي رئيس الدولة لإصداره ، فإذا ما شك رئيس الدولة في دستوريه فتتخذ الإجراءات لا حالته إلي المحكمة لتقرر ماذا كان هذا القانون يخالف الدستور من عدمه فإذا ما تبين أنه يخالف الدستور فإنها تلغي القانون قبل اكتمال نموه ويغير القانون نهائيا. ومن ثم فإن رقابة الإلغاء السابقة لا تتاح للأفراد ، وإنما تتاح لرئيس الدولة، وعدم إعطاء الأفراد هذا الحق قد يكون له بعض المبرارت ،وذلك أن القانون لازال مشروعا ولم يكتمل بعد. ومن أمثلة النظم التي أخذت برقابة الإلغاء السابقة دستور أيرلندا الحرة الصادر سنة١٩٣٧. فإذا ما شك رئيس الدولة فى قانون معروض للتصديق عليه، فله أن يحيله إلي المحكمة العليا بعد أخذ رأى مجلس الدولة، وذلك بإجراءات ومواعيد خاصة. كما أخذت دساتير عدة برقابة الإلغاء السابقة مع اختلاف في التفاصيل ومن هذه الدساتير دستور كولومبيا الصادر سنة ١٨٨٦. ودستور بنما سنة ١٩٠٤. ودستور الإكوادور الصادر سنة ١٩٢٩[2]

٢- رقابة الإلغاء اللاحقة

ورقابة الإلغاء اللاحقة تتم بعد اكتمال ميلاد القانون بإتمام إجراءاته في البرلمان ثم التصديق عليه وإصداره ونشره في الجريدة الرسمية، ولذلك تسمي بالرقابة اللاحقة لأنها لاحقه لميلاد القانون واكتماله.

---

(١) وايت وحيد القانون الدستوري ص ١٠.

(٢) د. كامل ليلة -المصدر السابق ص١٤٥.

وعن طريق دعوي الإلغاء اللاحقة يعطي لذوي الشأن، كما يمكـــن أن يعطي هذا الحق أيضا لسلطات الدولة في رفع دعوى لإبطال القانون الـــذي صدر مخالفا للدستور وتختلف دساتير الدول في هذا الصدد فمنها دســـاتير تعترف للأفراد برفع هذه الدعوى. وهناك من الدول ما تقصر هذا الحق علي السلطات العامة وحدها، غير أن حرمان الأفراد من هذا الحق محل اعتراض من الفقه ،وذلك لأن حرمان الأفراد من هذا الحق يقلل من أهميته كضمانـــة لكفالة احترام الدستور؛ لأن السلطات العامة في حالة ما لـــو قصـــر رفـــع الدعوى عليها وحدها قد تجد من مصلحتها عدم إثارة الطعن وذلـــك لكـــون القانون يتمشى مع مصالحها وأهدافها ، فيظل القانون قائما رغـــم مخالفتـــه للدستور[1].

ودعوى الإلغاء اللاحقة تمثل رقابة فعالة علي دستورية القوانين وهي دعوى هجومية القصد منها مهاجمة القانون المخالف للدستور قبـــل تطبيقـــه علي من لهم مصلحة في رفع هذه الدعوى ، ومن ثم لا تثار مســـألة دستورية هذا القانون مرة أخرى. ونظرا لخطورة هذا اللون من الرقابة فإنـــه يعطى لمحكمة واحدة حتى لا تتضارب أحكام المحاكم في هذا الشأن ، وهـــذه المحكمة غالبا ما ينص عليها في الدستور وهى قد تكون إحدى المحاكم العليا في البلاد[2] أو محكمة تنشأ لهذا الغرض كما هو الأمر فـــي دســـتور ســـنة ١٩٧١ الذي نص في المادة ١٧٤ التي نصت علي أن المحكمة الدســـتورية العليا ، هي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها في جمهورية مصر العربيـــة، مقرها مدينة القاهرة".

كما نصت المادة ١٧٥ علي أن تتولى المحكمة الدستورية العليا" دون غيرها، الرقابة القضائية علي دستورية القوانين واللوائح ، وتتولـــي تفســـير النصوص التشريعية، وذلك كله علي الوجه المبين في القانون.

---

(١) د.كامل ليلة – المصدر السابق ص١٤٩.

(٢) فسويسرا تعطى هذا الحق للمحكمة الفيدرالية وهى أعلى محكمة في البلاد للمزيد مـن التفصيل –د.ماجد الحلو المصدر السابق ص٢٠.

كما نصت المواد ١٧٦ ، ١٧٧ ، ١٧٨ علي كيفية تشكيل هذه المحكمة واختصاصاتها وضمانات أعضائها وكيفية نشر أحكامها علي النحو الذي سنبينه بالتفصيل حينما نتكلم عن الرقابة علي دستورية القوانين في دستور سنة ١٩٧١.

إلي جانب أن هذا اللون من الرقابة يلاقي معارضة شديدة لذلك لا تأخذ به إلا بعض النظم لما ينطوي عليه من تهديد للسلطة التشريعية.

وقد أبدي بعض الفقه ملحوظتين علي تنظيم الرقابة القضائية بأي من الاتجاهين السابقين[١]

الملحوظة الأولي: أن الأخذ بالرقابة علي دستورية القوانين يتأثر إلي حد كبير بالجوانب السياسية التي تسود الأنظمة الدستورية لذلك فإن واضعي الدساتير يضعون في اعتبارهم ما تنطوي عليه الرقابة علي دستورية القوانين من جانب سياسي لذلك يتضمن تشكيل هذه المحاكم إلي جانب العناصر القضائية عناصر أخري سياسية.

الملحوظة الثانية: أن الدساتير التي أخذت بالرقابة على دستورية القوانين لم تجعل المهمة الوحيدة للمحاكم الدستورية الرقابة علي دستورية القوانين فقط وإنما خولتها إلي جانب ذلك عدداً من الاختصاصات الهامة بعضها ذا صفة قانونية وقضائية كحسم تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية. وتفسير القوانين . والبعض الآخر ذا صفة سياسية كالفصل في دستورية بعض الأحزاب السياسية والبعض الآخر يصطبغ بالصبغتين القانونية والسياسية كمحاكمة رئيس الدولة ومحاكمة القضاة.

ثالثا : كيفية رفع المشكلة الدستورية للقضاء:

في نظام لا مركزية الرقابة أي في رقابة الامتناع لا تثور المشكلة إلا بتملك الخصوم إثارة عدم الدستورية عن طريق الدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه أمام المحكمة التي تتصدى للنزاع.

---

(١) أستاذنا د/أحمد كمال أبو المجد – المصدر السابق ص ١٦٢.

أما في نظم رقابة الإلغاء أي نظام مركزية الرقابة وهو النظام الـذي يعهد للمحكمة الدستورية في التصدي لموضوع الرقابة علي دستورية القوانين فقد اختلفت مناهج الدساتير في تنظيم كيفية رفع المشكلة للقضاء الدستوري.

فبعض الدساتير تحرم علي الأفراد الطعن وتخولـه فقط للحكومة المركزية والحكومات المحلية أو المحكمة نفسها في أحوال خاصة ووفقاً لشروط محددة وهو ما أخذ به الدستور النمسوي الصادر سنة ١٩٢٠.

وبعض الدساتير خولت هذا الحق لمحكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا والمحكمة الانتخابية ومجلس النواب ومجلس الشيوخ ولا يملك الأفراد أيضا حق رفع هذه المشكلة إلي المحكمة، كما هـو الأمـر فـي الدستور التشيكوسلوفاكي قبل انفصال التشيك عن السلوفاك.

أما الدستور الإيطالي والألماني فقد منحا هذا الحق للإفراد بطريـق غير مباشر.

رابعا: الرقابة علي دستورية القوانين بين مؤيديها ومعارضيها:

لاقت الرقابة علي دستورية القوانين جدلا كبيرا في الفقه، لا سيما في النظم التي لم تنص علي حق القضاء في الرقابة علـي دستورية القوانين فانقسم الفقه بين مؤيد ومعارض. كما أن أحكام القضاء ترددت أيضـا بيـن الأخذ بحقها في التصدي لاعمال الرقابة. وبعضها أحجم عن ذلك.

ولا تجد الرقابة في البلاد التي نصت علي الرقابة علـي دستورية القوانين أية اشكالات، وإنما هذا الخلاف فقط في النظم القانونية التي جـاءت دساتيرها خلوا من منع القضاء الرقابة علي دستورية القوانين وسوف نوضح حجج الفريقين المعارضون والمؤيدون للرقابة علي دستورية القوانين.

حجج خصوم الرقابة علي دستورية القوانين:

ففي فرنسا اطردت أحكام المحاكم ودعم هذا المسـلك العديـد مـن الفقهاء علي عدم جواز ممارسة الرقابة القضائية علي دسـتورية القوانيـن ويري البعض أن مسلك القضاء الفرنسي يعود فـي المقـام الأول إلـي أن المحاكم الفرنسية لم تجد الشجاعة الكافية لتعطي نفسها هذا الحـق. كمـا أن

القضاة هناك غير مستقلين لأن السلطة التنفيذية تملك أمر نقلهم وترقيتهم، إلي جانب أن هناك نصوصا عقابية تحول بين القضاء واعمال هذا اللـون مـن الرقابة كالمادة ١٢٧ من قانون العقوبات الفرنسي لذلك فالبرلمان الفرنسـي يستطيع أن يخالف الدستور دون أدني خشية من رقابة القضاء -العـادي أو الإداري- لأنه لا يملك تحريكها[1]

ويسوق المعارضون للرقابة القضائيـة علـي دستورية القوانيـن مجموعة من الأسانيد منها:

١-الاستناد علي فكرة الإصدار في منع القضاء من التعرض لدستورية القوانين فيري لاباند "الفقيه الألماني" أن إصدار القانون من الرئيس الأعلـى يعد بمثابة شهادة بسلامة هذا القانون من الناحيتين الشكلية والموضوعية ومن ثم لا يملك القضاء بعد ذلك التعرض لبحث الدستورية من جديد.

غير أنه يرد علي ذلك أن فكرة الإصدار لا يمكن الاعتماد عليها لمنع تخويل القضاء هذه السلطة فالي جانب أن فكرة الإصدار ليست لها هذه القيمة في فرنسا كما هو الأمر في ألمانيا فإنه أيضا من الإسراف أن تعطي لفكـرة الإصدار هذه القيمة واعتبارها شهادة قطعية بصحة القانون يلتزم بها القضاء دون مناقشة[2]

٢-كما استند بعض الفقهاء الفرنسيين إلي نصوص تشريعية تحـول دون الرقابة القضائية علي دستورية القوانين وترجع إلي سنة ١٧٩١ وهمـا قائمان حتى الآن ويحولان بين المحاكم وبين الرقابة علي دستورية القوانيـن بطريق مباشر كما أن المادة ١٢٧ عقوبات فرنسي تضع عقوبة علي القضـاة الذين يتدخلون في أعمال السلطة التشريعية، كذلك المادة ٣ من دستور السنـة الثالثة للثورة، وإزاء ما تقضي به هذه النصوص اضطرت المحاكم أن تمتنـع عن ممارسة الرقابة القضائية وقد رد المؤيدون لفكـرة الرقابـة بـأن هـذه النصوص إلي جانب أن لها ظروفها التاريخية. فهي عتيقة وقـد استنفذت أغراضها ولم يعد هناك موجب للعمل بها، إلي جانب أن هنـاك تفسيرات

---

(١) رايت ووحيد – القانون الدستوري ص ٢٤

(٢) د.عثمان خليل – المصدر السابق ص ٣٥-٣٨.

بهذه النصوص أخذ بها بعض الفقه الفرنسي تنتهي إلي أنـــها لا تحـــول دون ممارسة القضاء لحقه في الرقابة علي دستورية القوانين.

٣-كما يستند المعارضون لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ أن رقابـــة القضاء تجعل من السلطة القضائية رقيب علي السلطة التشـــريعية ووصيـــا عليها كما أنها تبيح للقضاء التدخل في أعمال السلطة التشريعية مما يقـــوض مبدأ الفصل بين السلطات.

أما المؤيدون لفكرة الرقابة القضائية فيرون أن هذه الحجة تؤكد حـــق القضاء في الرقابة علي دستورية القوانين ومن ثم فهي حجة للمؤيدين وليست عليهم ومرد ذلك أن القضاء مطالب بتطبيق القانون وهو حينما يقـــوم بـــهذه المهمة فإنه يفاضل بين القواعد القانونية من حيث أهميتها وبداهة هو ملـــزم بتطبيق القاعدة الدستورية -الأعلى- ورفض القاعدة القانونية التشـــريعية -الأدنى- والقول بغير ذلك من شأنه أن يؤدي إلي أن تكون السلطة التشـريعية الكلمة العليا على السلطة القضائية بما يترتب علي ذلك مـــن إخـــلال بمبـــدأ الفصل بين السلطات لأن ذلك يعني أن تخالف السلطة التشـــريعية الدســـتور وتجبر القضاء علي احترام هذه المخالفة وهذا مســـاس باســـتقلال الســـلطة القضائية، وعلي ذلك فإن القضاء حينما يمارس الرقابـــة علـــي دســـتورية القوانين فإنه يعملها إلزاما بمبدأ الفصل بين السلطات.

٤-كما قيل بأن نظام الرقابة علي دســـتورية القوانيـــن نظـــام غـــير ديمقراطي لأنه يتيح لإرادة عدد من الأفراد غير المنتخبين وهم القضاة بـــأن يكونوا قيدا علي الإرادة الشعبية كما انتهت إليها إرادة الأمة وكما يعبر عنـــها المنتخبون الذين يمثلونها وهم النواب فالقضاء ليس رقيبـــا علـــي الســـلطة التشريعية وإنما هذه الأخيرة مسؤولة أمام ضمير أعضائها وأمام الأمة التـــي أولتها ثقتها.

٥-كما قيل بأنه إذا سلم للقضاة بهذا الحق فإنه يتعذر حصر الرقابـــة في نطاق قانوني خالص حيث يتخذ منها القضاة وســـيلة لاقتحـــام ميـــادين السياسة ومحاولة فرض آرائهم واتجاهاتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية ويضرب الفقه مثلا لذلك بالوضع الذي آلت إليه الرقابة القضائية في الولايات

المتحدة حيث توسع القضاء وعلي رأسه المحكمة الاتحادية توسعا كبيرا في اعمال الرقابة.

حجج أنصار الرقابة علي دستورية القوانين:

إلي جانب ما سكناه من ردود أثناء استعراض حجج المعارضين فإن المؤيدين للرقابة علي دستورية القوانين يسوقون الحجج الآتية:

١-أن الرقابة القضائية هي الجزاء الطبيعي والمنطقي المترتب علي مبدأ سمو الدستور، ذلك أن الدستور إما أن يكون قانونا أعلي من التشريعات العادية ولا يجوز تعديله بالطرق العادية التي تعدل بها هذه التشريعات وتعين وفقا لذلك التسليم بالفرض الأول وهو أن السلطة التشريعية لا تصدر أعمالا مخالفة للدستور وأن ما تصدره بالمخالفة لحكامه لا يمكن أن تكون قوانين.

٢-أن الأخذ بمبدأ دستورية القوانين يعتبر المهمة الأولى للقاضي حينما يتعرض للفصل في خصومة معروضة عليه، ذلك أن القاضي يتعين عليه أن يحدد القانون الواجب التطبيق علي هذه المنازعة هذه المهمة مسألة أولية لابد من تسويتها قبل التعرض لموضوع المنازعة فإذا ما تبين له أن المنازعة يحكمها نصان متعارضان أحدهما دستوري والآخر عادي فلابد للقاضي أن يختار بينهما ، ولما كان النص الدستوري هو الأعلي والأسمي في الهرم القانوني فيجب علي القاضي أن يطبقه ضاربا بالنص القانوني المخالف وإنما يقوم به في هذا الشأن هو أخص وظيفة من وظائفه.

٣-أن القاضي حين يبدأ ممارسة مهام وظيفته يقسم علي احترام الدستور وصونه ومن ثم تطبيق الدستور والعزوف عن نص القانون المخالف له إنما هو توكيد لهذا القسم وحرمان القاضي من حقه في الرقابة علي دستورية القوانين يهدر كل قيمة لهذا القسم.

وعلي كل فالرأي الراجح في الفقه هو حق القضاء في الرقابة علي دستورية القوانين. وقد رجح هذا الرأي في الفقه المصري مع خلو الدساتير المتعاقبة من نصوص تنظم هذه المسألة إلي أن نص عليها دستور ١٩٧١.

خامسا: الرقابة القضائية علي دستورية القوانين في مصر:

كانت الرقابة علي دستورية القوانين محل جدل كبير في الفقه المصري بين مؤيد وهو رأي الغالبية وبين معارض وهو رأي منفرد لبعض الشراح إلي أن أصدرت محكمة القضاء الإداري حكما هاما عام ١٩٤٨ أكد صراحة حق القضاء في أعمال الرقابة علي دستورية القوانين عن طريق رقابة الامتناع، وإذا كان هذا موقف الفقه فإن القضاء كان موقفه غامضا إلي أن حسمت محكمة القضاء الإداري في الحكم المشار إليه هذه المسألة بحيث يعد هذا الحكم حجر الزاوية في موقف القضاء المصري من مشكلة الرقابة حيث تأكد بعد ذلك بسلسلة متوالية من أحكام القضاء الإداري جميعها أكد حق القضاء في الرقابة علي دستورية القوانين، كما أن محكمة النقض سارت علي هذا الدرب منذ عام ١٩٥٢.

غير أنه يلاحظ أن اتجاه المحاكم في هذا الشأن كان يقوم علي نظام رقابة الامتناع أي لا مركزية الرقابة دون أن تخول المحاكم الحق في إلغاء أو إبطال القانون المخالف لدستور ولم يتأكد حق المحاكم في إلغاء القانون المخالف للدستور إلا بعد عام ١٩٦٩ حينما أنشأت المحكمة العليا ثم تأكد ذلك في دستور ١٩٧١ الذي نص علي المحكمة الدستورية العليا وذلك علي التفصيل الآتي:

مرحلة المحكمة العليا

أشار بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ وذلك بعد النكبة التي ابتليت بها البلاد بالاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧ إلي مجموعة من المبادئ الأساسية التي يجب أن يتضمنها الدستور الدائم لمصر. وكان من بين هذه المبادئ ضرورة إنشاء محكمة دستورية عليا تختص بالنظر في دستورية القوانين.

واستجابة لذلك صدر القرار بقانون ٨١ لسنة ١٩٦٩ بإنشاء المحكمة العليا.

وتؤلف هذه المحكمة من رئيس ونائبين أو أكثر وعدد كاف من المستشارين (م٢٣).

ويجب أن تتوفر شروط فيمن يعين مستشارا بالمحكمة (م٦) منـــها ألا تقل سنه عن ثلاث وأربعين سنة ميلادية، وأن يكون من المستشارين الحاليين والسابقين مما امضوا في وظيفة مستشار أو ما يعادلها ثلاث سنوات، وكذلك أساتذة القانون بالجامعات ممن امضوا في وظيفة أستاذ ثماني سنوات علـــي الأقل، والمحامين الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض أو المحكمة الدارية العليـا مدة ثماني سنوات علي الأقل . ويكون تعيين رئيس المحكمة ونوابـــه والمستشارين بقرار من رئيس الجمهورية لمدة ثلاث سنوات.

وقد اعترض بعض الفقه[1] علي هذا القيد وذلك لأنه ينال من الاستقلال الذي يجب أن يتوفر لأعضاء المحكمة حيث أن هذا القيد يجعـــل مصـــيرهم الوظيفي بيد رئيس الجمهورية إن شاء جدد لهم وإن شاء لم يفعل ، وهو قيـد يمكن أن يكون له آثاره السلبية علي استقلال المحكمة وأعضائها ، ولا يخفف من هذه الآثار ما قرره قانون المحكمة(م٩) من عدم قابلية أعضاء المحكمـــة للعزل ، إذ أن عدم القابلية للعزل يتحدد نطاقها لمدة السنوات الثلاث حيـــث يحتاج الأمر بعدها إلي التجديد بقرار من رئيس الجمهورية.

اختصاصات المحكمة العليا:

حددت المادة الرابعة من قانون إنشاء هذه المحكمة اختصاصاتها علي النحو التالي:

١-تختص دون غيرها بالفصل في دستورية القوانين، إذا ما دفع بعـدم دستورية قانون أمام إحدي المحاكم وفي هذه الحالة تحدد المحكمة التي أبـدي أمامها الدفع ميعادا للخصوم لرفع الدعوى أمام المحكمة العليا ويوقف الفصل في الدعوى الأصلية حتى تفصل المحكمة العليا في هذا الدفع.

٢-كما تختص بتفسير النصوص القانونية التي يكتنفها الغموض ويكون ذلك بناء علي طلب من وزير العدل ويكون قرارها بالتفسير ملزما.

---

(1) أستاذنا د.أحمد كمال أبو المجد – المصدر السابق ص ١٣٢

٣-الفصل في طلبات وقف تنفيذ الأحكام الصادرة من هيئات التحكيم المشكلة للفصل في منازعات الحكومة والقطاع العام بناء علي طلب الوزير المختص.

٤-الفصل في مسائل تنازع الاختصاص القضائي والتي كانت تتولاها محكمة التنازع التي أنشأها من قبل قانون السلطة القضائية.

من هنا يتضح أنه بعد إنشاء المحكمة العليا لم يعد لسائر المحاكم اختصاص ما بشأن النظر في دستورية القوانين.

وبذلك يكون المشرع اتجه إلي تنظيم الرقابة علي دستورية القوانين بالأسلوب المركزي في تنظيم الرقابة. واقتصرت سلطة المحاكم في هذا الشأن علي النظر في الدفوع التي تدفع أمامهم بعدم دستورية القانون، وفي هذه الحالة فإن المحكمة لا تلتزم بإحالة الدفع فورا إلي المحكمة الدستورية وإنما لها أن تبحث في جدية الدفع من عدمه وهو ما يخولها في هذا النطاق النظر الموضوعي في مدي اتفاق القانون المطعون عليه مع الدستور.

والمحكمة لا تملك من تلقاء نفسها إحالة القانون المشكوك في دستوريته إلي المحكمة الدستورية، وإنما يرتبط ذلك بطلب أحد الخصوم في الدعوى الموضوعية.

ويلاحظ أن المحكمة العليا توسعت في تفسير اختصاصاتها بحيث لم تقتصر علي النظر في دستورية القوانين ،وإنما أيضا اعتبرت اللوائح قوانين بالمعني المقصود في قانون المحكمة فمدت رقابتها عليها[1].

مرحلة المحكمة الدستورية العليا

نصت المادة ١٧٤ من دستور ١٩٧١ علي أن "المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة في جمهورية مصر العربية مقرها مدينة القاهرة" ، كما نصت المادة ١٧٥ من الدستور علي أن تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية علي دستورية القوانين واللوائح وتتولى تفسير

(١) أستاذنا د. أحمد كمال أبو المجد-المصدر السابق ص ١٣٤.

النصوص التشريعية وذلك كله علي الوجه المبين في القانون .ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة وتنظيم الإجراءات التي تتبع أمامها".

كما قضت المادة ١٠٨ من الدستور علي أن "ينظم القانون ما يترتب علي الحكم بعدم دستورية نص تشريعي من آثار" وفي ٢٩ أغسطس ١٩٧٩ صدر قانون المحكمة الدستورية العليا حيث حدد هذا القانون نظام المحكمة واختصاصاتها والإجراءات التي تتبع أمامها. وما يترتب علي الحكم بعدم دستورية نص من النصوص وفيما يلي نوضح تشكيل المحكمة، ثم اختصاصاتها، وكيفية رفع المشكلة إلي المحكمة الدستورية العليا، وأخيرا أثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا.

أولا: تشكيل المحكمة الدستورية العليا:

تشكل المحكمة من رئيس وعدد كاف من الأعضاء وتصدر قراراتها بأغلبية سبعة من الأعضاء (م٣ من قانون المحكمة) ويلزم أن تتوفر في أعضاء المحكمة الشروط اللازمة لتولي القضاء حسبما حددها قانون السلطة القضائية ، وألا يقل السن عن ٤٥ سنة ميلادية. ويلزم أن يكونوا من الفئات الآتية: أعضاء المحكمة العليا وقت صدور قانون المحكمة الدستورية العليا، أعضاء الهيئات القضائية الحاليين والسابقين ممن أمضوا في وظيفة مستشار ثلاث سنوات وأساتذة الجامعات ممن أمضوا في وظيفة أستاذ ثماني سنوات متصلة علي الأقل. والمحامين الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا عشر سنوات متصلة علي الأقل (م ٤ من قانون المحكمة).

ويعين رئيس المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي المجلس الأعلى الهيئات القضائية وذلك من بين أثنين ترشح أحدهما الجمعية العامة للمحكمة ، ويرشح الآخر رئيس المحكمة. ويشترط أن يكون ثلث أعضاء المحكمة علي الأقل من بين أعضاء السلطة القضائية.

وقد اسقط قانون المحكمة من بين نصوصه النص الذي كان يقضي بأن يكون تعيين أعضاء المحكمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد حيث أن هذا النص كما سبق البيان كان مثار اعتراض الفقه لما يترتب عليه من آثار سلبية ومن ثم يكون هذا القانون قد وفر ضمانة حقيقية لأعضاء المحكمة في

ظل مبدأ عدم قابليتهم للعزل وعدم جواز نقلهم إلي وظائف أخري إلا بعد أخذ موافقتهم(١)

ثانيا: اختصاصات المحكمة الدستورية العليا:

حددت المادة ١٧٥ من الدستور،والمادتان ٢٥، ٢٦ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر في أغسطس ١٩٧٩ اختصاصات المحكمـــة علـــي النحو التالي:

١-تختص دون غيرها بالرقابة علي دستورية القوانين واللوائح، ومـن ثم لم يعد لسائر المحاكم أي اختصاص بالرقابة في هذا الشأن.

٢-كما تختص دون غيرها بالفصل في تنـــازع الاختصـــاص وذلـــك بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصــــاص القضائي وذلك إذا رفعت دعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منهما، ولـــم تتخل إحداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها.

٣-وتختص دون غيرها في النزاع والذي يقوم بشأن تنفيـــذ حكميـــن نهائيين متناقضين صدر أحدهما من أي جهة من جهات القضاء أو من هيئـــة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخري.

٤- تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور. وقد رأي جانب من الفقه أنه كان يتعين أن يشمل اختصاص المحكمة الدستورية العليا النظـــر في صحة عضوية أعضائه (م ٩٣ من الدستور) إذ أن التجربة قد أســـفرت عن افتقار المجالس النيابية إلي الحياد والموضوعية وأن الاعتبارات السياسية والحزبية هي التي تطغى علي هذه المجالس ومن هنا فإنه كان يتعين أن يسند هذا الاختصاص للمحكمة الدستورية.

---

(١) لمزيد من التفصيل، أستاذنا الدكتور/ أحمد كمال أبو المجد، المصدر السابق، ص ١٣٥.

كما أنه كان يتعين أن يسند لهذه المحكمة إبداء الرأي في إلتجاء رئيس الجمهورية إلي الإجراء الإستثنائي المنصوص عليه في المادة ٧٤ من الدستور التى تنص علي أنه "إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بيان إلي الشعب ويجري الاستفتاء علي ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها".

ثالثاً: كيفية رفع المشكلة إلي المحكمة الدستورية العليا

بينت المادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية ذلك حيث حددت طريقين تطرح بهما المنازعة أمام المحكمة الدستورية كما أن المادة ٢٧ من ذات القانون حددت طريقاً ثالثاً وذلك علي التفصيل الآتي:

١-أن يتراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع.

وفي هذه الحالة توقف المحكمة الدعوى وتحيل الأوراق بغير رسوم إلي المحكمة للفصل في المسألة الدستورية.

٢-إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر الدعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي. وفي هذه الحالة تؤجل الدعوى ويحدد لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى أمام المحكمة الدستورية ، فإذا لم ترفع في هذا الموعد اعتبر الدفع كأن لم يكن.

٣-وهذا الطريق حددته المادة ٢٧ من قانون المحكمة حيث أجازت المادة المذكورة للمحكمة الدستورية وهي بصدد ممارسة اختصاصاتها أن تتصدى لبحث دستورية قانون لم يطعن فيه الخصوم غير أنه يتصل بالنزاع المطروح أمامها.

من كل ذلك يتضح أن المشرع لم يتح للأفراد حق اللجوء إلي المحكمة لرفع دعوي أصلية بعدم دستورية قانون معين وهذا مثار انتقاد جانب كبير من الفقه.

رابعاً: اثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا

حددت المادة ١٨٧ من الدستور والمادة ٤٩ من قانون المحكمة الآثار التي تترتب علي الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون فالمادة ١٨٧ تنص علي أنه "ينظم القانون ما يترتب علي الحكم بعدم دستورية نص تشريعي من آثار "أما المادة ٤٩ من قانون المحكمة فقد نصت علي أنه "يترتب علي الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم الثاني لنشر الحكم فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استنادا إلي هذا النص كأن لم تكن. ويقوم رئيس هيئة المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم لإجراء مقتضاه ومن هذه النصوص نتبين أن أثر الحكم بعدم الدستورية لنص تشريعي هي:

١-أن حكم المحكمة الدستورية العليا له حجية مطلقة علي الكافة وليس أطراف الدعوى فقط بعكس الأحكام القضائية الصادرة من المحاكم الأخرى فحجيتها نسبية.

٢-أن الحكم الصادر بعدم دستورية القانون له أثر كاشف يمتد إلي الماضي.

وهو ما يعني أن الحكم يكشف عن عيب دستوري شاب القانون ولازمه منذ صدوره ومن ثم يمتد أثر الحكم إلي الماضي.

غير أن الأثر الرجعي للحكم الصادر بعدم الدستورية ليس مطلقا ولكن يستثني من ذلك الحقوق والمراكز التي تكون قد استقرت عند صدوره بحكم حاز قوة الأمر المقضي به أو بانقضاء مدة التقادم . غير أنه هناك استثناء علي هذا الاستثناء يتحدد أنه إذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائي فإن جميع الأحكام التي صدرت بالإدانة استنادا إلي ذلك النص تعتبر كأن لم تكن ولو كانت أحكاما باتة. وعلة ذلك الأثر الخطير المترتب علي النص الجنائي الذي قضت المحكمة بعدم دستوريته وما تقتضيه قواعد العدالة في هذا الخصوص باعتبار الأحكام التي صدرت إعمالا لهذا النص كأن لم تكن ولو كانت باتة.

القسم الأول
الدساتير الملكية

و يتضمن هذا القسم الأبواب الآتية :

الباب الأول :

النظام الدستوري في مصر في ظل دستور ١٩٢٣

الباب الثاني :

النظام الدستوري في مصر في ظل دستور ١٩٣٠
و العودة إلى دستور ١٩٢٣

تمهيد

مـرت مصر قبل صدور دستور ١٩٢٣ بمجموعة من التطورات الدستورية ، و ذلك منذ الفـتح العـثماني لهـا عندما استولى عليها السلطان سليم الأول . و قد وضع العثمانيون نظامـا جديـدا للبلاد في الفترة من ١٥١٧ م حتى ١٧٩٨ م تاريخ الحملة الفرنسية على مصر ، و قد تعرضت مصر خلال هذه المرحلة الى مرحلة من الفوضى العارمة .

ففـي الـبداية تـولى أمر مصر من أطلق عليه " نائب السلطنة" الذى كان يتولى لـمدة عام بمقتضى فرمان من الخليفة العثماني و كان يشاركه فى حكم البلاد رؤساء الجند و المماليـك و هو ما أدى إلى تطاحن هؤلاء على السلطة مما أدى الى تدهور الأحوال فى مصـر و صـارت الـبلاد مسرحا للفتن و المشاحنات و حال ذلك دون وجود حكومة منظمة .

و فى خضـم هذه الفوضى جاءت الحملة الفرنسية واضعة بذلك حدا لفترة من تـاريخ مصـر السياسـى ، وتستر الفرنسيون بزعامة نابليون بونابرت وراء عبارات من الوعـود الـبراقة لإيهـام الأهالى أنهم جاءوا لتخليصهم من حكم المماليك ، إلا أن هذه الوعود البراقة لم تنطل على المصريين فقاوموا الفرنسيين بكل طوائفهم .

غـير أن الحملـة الفرنسية أدت فى النهاية الى ظهور الشخصية القومية و مشاركة المصـريين فى ادارة أمورهـم و أسـفرت المقاومـة عن جلاء الفرنسيين عن مصر بعد أن تدخلت تركيا و إنجلترا ، كما أسفرت عن ظهور الأمة المصرية بشخصية متماسكة .

[illegible] الشعب المصري لم يسلم من السلب و النهب من حكام تركيا الجدد و المماليك و [illegible] بين جلاء الحملة الفرنسية و تولية محمد علي باشا الحكم الأ[illegible] [illegible] الحملة التركية بعدم الاستقرار و [illegible] لاستكار ما يمارسه الأمراء و المماليك و ما يفرضه الحكام من الضرائب الباهظة . و انتهى الأمر باجتماع العلماء في دار المحكمة الكبرى لاختصام خورشيد باشا آخر الحكام العثمانيين من آل عثمان و تولية محمد علي باشا بعد أن أخذوا عليه المواثيق و العهود بأن يسير بالعدل و [illegible] الشورى و تحرر مصر بذلك [illegible] أن الشعوب طبقا لما جرى عليه العرف [illegible] ، و ما تقضي به الشريعة الإسلامية لها الحق في أن يعزلوا الولاة ، و لهم أن يعزلوهم إذا انحرفوا عن سنن العدل و ساروا بالظلم لأن الحكام الظالمين خارجون عن الشريعة .

و استطاع محمد علي أن يحصل من الباب العالي على فرمان أعطاه الحق في حكم مصر و ذريته من بعده ، و بمقتضى ذلك أصبح حكم مصر وراثيا ينتقل بالإرث في أسرة محمد علي وفقا لقاعدة " الأرشد فالأرشد " أي يتولى [illegible] أكبر أفراد العائلة سنا و كان انتقال السلطة يستلزم صدور فرمان من الباب العالي تأكيدا للسيادة التركية على مصر . و في عام ١٨٦٦ نجح اسماعيل باشا في تغيير قاعدة الوراثة لتكون في نسله ، و في العام التالي تم منح اسماعيل باشا و أولاده من بعده لقب " خديوي مصر " [illegible] سميت الولاية المصرية باسم " الخديوية المصرية " [illegible] الحرب العالمية الأولى [illegible] مصر تحت الحماية الإنجليزية و تم خلع الخديوي عباس حلمي في ديسمبر ١٩١٤ و تم تنصيب " حسين كامل " أكبر أفراد أسرة محمد علي و منحه الإنجليز لقب " سلطان مصر " .

و لم يستسلم الشعب المصرى للاحتلال الإنجليزي ، و قامت ثورة ١٩١٩ بزعامة سعد زغلول و انتهى الأمر بتصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ الذى اعترفت إنجلترا بمقتضاه باستقلال مصر مع تحفظات أربعة جعلت الاستقلال حبرا على ورق . و فى ١٥ مارس ١٩٢٢ أعلن السلطان فؤاد استقلال مصر رسميا و اتخذ لقب صاحب الجلالة ملك مصر .

و خلال هذه المرحلة عرفت مصر بعض الأنظمة الدستورية منها إنشاء مجلس شورى النواب ، و الأخذ بمبدأ الوزارة المسئولة ، كما صدر القانون الأساسى فى فبراير ١٨٨٢ كما تمت خلال هذه الفترة الثورة العرابية فى ٩ من سبتمبر من عام ١٨٨١ .

الباب الثانى

دستور سنة ١٩٢٣

بعد تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ أصدر السلطان أحمد فؤاد أمرا بتشكيل وزارة جديدة فى أول مارس من نفس العام وكلفت الوزارة بوضع دستور يحقق التعاون بين الأمة والحكومة وفى ١٥ مارس من نفس العام أصبحت مصر « مملكة » بدلا من « سلطنة » ، وكان الزعيم سعد زغلول يرى أن الدستور يجب أن تضعه جمعية نيابية تأسيسية وقد دعت الحكومة الأحزاب الثلاثة آنذاك العمل مع الحكومة فى وضع دستور البلاد وهى حزب الوفد ، والحزب الوطنى وحزب الأحرار الدستوريين . غير أنه لم يلب هذه الدعوة سوى حزب الأحرار واصدر الملك فؤاد قرارا ملكيا بتشكيل لجنة لوضع الدستور هى « لجنة الثلاثين » مكونة من ثلاثين عضوا تضم عددا من رجال السياسة والقانون وبعض الشخصيات البارزة ، وقامت اللجنة بانتخاب لجنة مكونة من ١٨ عضوا لوضع المبادىء العامة وعرضها على لجنة الثلاثين ، وبعد أن أتمت اللجنة مهمتها ووضعت مشروع الدستور وسلمته للحكومة . أعيد عرض المشروع على اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة الحقانية - العدل - فقامت بإدخال بعض التعديلات عليه وإن لم تغير من جوهره .. ثم قامت بصياغته فى صورته النهائية .. ولم يبق إلا إصداره .. غير أن مشروع الدستور كما وضعته اللجنة لم يرق للملك فؤاد .. نظرا لأنه كان يجرده من كل سلطاته .. فأراد تعديل بعض أحكامه . وهذا يفسر تعاقب وزارات ثلاث فى السلطة فى ذلك الوقت هى وزارة عبد الخالق ثروت ، ووزارة محمد توفيق نسيم ثم وزارة يحيى ابراهيم .. غير أن الملك فؤاد اضطر فى النهاية الى اصدار الدستور فى ١٩ ابريل ١٩٢٣ بمقتضى الأمر الملكى رقم ٤٢ .

ويتكون دستور ١٩٢٣ من ١٧٠ مادة وقد نحا نحو أحدث النظم الدستورية فقرر مبدأ سيادة الأمة ، وأخذ بالنظام النيابى البرلمانى ، كما أقر مبدأ الفصل بين السلطات .

ودستور ١٩٢٣ من الدساتير الملكية ٠٠ حيث جعل الوراثة محصورة فى أسرة محمد على وفقا لما هو مبين فى الأمر الملكى الصادر فى ١٣ أبريل ١٩٢٢ ٠

وقد أعتبر هذا الدستور فى ذلك الوقت فوق مستوى الأمة وأكبر من مصر ٠٠ حتى وصفه البعض بأنه « ثوب فضفاض » بمعنى أنه أوسع من حجم الأمة ٠ وهذا لا يعد عيبا فى الدستور ٠٠ لأن الدستور فى هذه الحالة يمكن الأمةمن أن ترتقى الى المستوى الذى رسمه لها ٠ وكما يقرر الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى « أن الانسان الحر اذا ما وضع فى مركز أكبر منه حاول بكل جهده أن يكبر ليملأ المنصب ، وهذا شعور طبيعى فى الأفراد ، وهو أيضا شعور طبيعى فى الجماعات »(١) ٠

---

(١) للمزيد من التفصيل : د٠ كامل ليلة ـ المصدر السابق ـ ص ٣١٣ ـ ٣١١ ٠

ـ مصطفى أبو زيد فهمى ـ النظام الدستورى فى الجمهورية العربية المتحدة ـ ص٥٤ ٠

الفصل الأول

الخصائص العامة لدستور سنة ١٩٢٣

تتسم دساتير الدول بمجموعة من الخصائص والسمات ، ولكل منها ينفرد ويتميز عن غيره بمميزات ، ويتفق مع البعض الآخر في أخرى ، وأهم ما يتميز به دستور ١٩٢٣ من مميزات وخصائص يتعلق بأسلوب نشأته ، ومدى جموده ، والأخذ بالنظام النيابي البرلماني ، وكونه لم ينص على طريقة معينة لتفسير مواده ، كما أنه يأخذ بنظام الملكية الوراثية ، الى جانب أنه ينحو نحو المذهب الفردي ، فوق أنه نهاية للحكم الفردي المطلق ، وفي النهاية فان دستور ١٩٢٣ يسمو على القوانين الأخرى .

وسوف نخصص لكل نقطة من هذه النقاط مبحثا خاصا :

المبحث الأول

أسلوب نشأة دستور ١٩٢٣

اختلف الفقه المصري حول الطريقة التي وضع بها هذا الدستور ، هل وضع عن طريق العقد ؟ أم وضع عن طريق المنحة ؟ أو وضع عن طريق أسلوب خاص ؟ أم ماذا ؟

وقد انقسم الفقه المصري الى اتجاهات ثلاثة رئيسية :

الاتجاه الأول – دستور ١٩٢٣ صدر على شكل منحة :

ترى اغلبية الفقه المصري أن هذا الدستور صدر في شكل منحة [illegible] الملك فؤاد بارادته المنفردة ، وأنه لايخرج عن كونه تنازل كريم [illegible] ارادته عن حقوق السيادة التي يتمتع بها ، ويؤكد هذا الاتجاه [illegible] الدستور منحة مجموعة من الأدلة تنتهي الى هذا [illegible] مشروع هذا الدستور تم بأمر ملكي من الملك ، كما [illegible]

لجنة حكومية ، وفوق ذلك فان مقدمة هذا الدستور توضح بجلاء هذه الحقيقة ، حيث جاء فيها :

« نحن ملك مصر بما اننا مازلنا منذ تبوأنا عرش اجدادنا • واخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها الينا نتطلب الخير دائما لأمتنا بكل ما فى وسعنا ، ونتوخى أن نسلك بها السبل التى نعلم أنها تفضى الى سعادتها وارتقائها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدينة • امرنا بما هو آت »(١) •

وقد اعترض بعض الفقه(٢) على هذا الرأى وساق لاعتراضه المبررات الآتية :

١ - أن هذا الدستور لم يكن وليد ارادة حرة من الملك ، وانما كان نتيجة لكفاح مرير من طوائف الشعب المصرى ، ومن ثم لا يمكن نسيان الثورات العديدة التى قام بها الشعب للحصول على حقوقه الدستورية ، والتضحيات العديدة التى قام بها لاسترداد حقوقه المغتصبة •

وقد رد الفقه على هذا القول بأن وصف المنحة لا يقتصر على الحالة التى يمنح فيها الملك شعبه دستورا بمحض ارادته ، وانما ينصرف وصف المنحة أيضا الى حالة ما اذا اضطر الملك الى منح هذا الدستور تحت وطأة ضغط شعب خشية تطور الأحداث للاطاحة به او الاطاحة بسلطاته ، لذلك فان منح الدستور تحت وطأة الضغط الشعبى ليس من شأنه ان يغير من أسلوب نشأته باعتباره منحة ، فينـدر ان يمنح ملك او حاكم شعبه دستورا يقلص فيه من سلطاته او يتنازل عن قدر منها دون ان يكون مدفوعا بعوامل مختلفة اهمها ارادة الشعب وتحاشى غضبته واتجاه الرأى العام(٣) •

---

(١) للمزيد من التفصيل وحيد رأفت ووايت ابراهيم - القانون الدستورى ص ٥٣٠ وما بعدها •
- الدكتور ثروت بدوى - القانون الدستورى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر سنة ١٩٧١ ص ٥٣ •
- الدكتور محسن خليل - النظم السياسية والقانون الدستورى سنة ١٩٧١ ص ٤٦٤ وما بعدها •
- الدكتور ماجد راغب الحلو - القانون الدستورى سنة ١٩٧٣ ص ٣٨ - ٣٩ •
(٢) الدكتور السيد صبرى - القانون الدستورى ص ٣٠٢ وما بعدها •
(٣) د• ماجد الحلو - المصدر السابق - ص ٣٩ •

ان حقوق السيادة لم يكن يتمتع بها الملك ، ذلك ان المحتل الأجنبي ــ الاستعمار ــ الانجليزي ــ هو الذى كان يقبض على زمام السلطة ، ويتحكم في مصير البلاد ، وكان المحتل يعتبر المسائل الدستورية من الحقوق الخالصة للدولة المستعمرة وليست من حق الملك يدل على ذلك ما صرح به اللورد «كيرزون» بمجلس اللوردات الانجليزى في ديسمبر سنة ١٩١٩ من «أن مهمة لجنة (ملنر) هي القيام بتحقيق أسباب الاضطرابات المصرية ، واقتراح دستور يتناسب مع حالة البلاد ٠٠ » ٠

الاتجـــاه الثاني :

يرى فريق آخر من الفقه أن دستور ١٩٢٣ من الدســاتير العقدية ويدلل هـذا الفريق على ما يراه بالقسم المتبادل بين الملك واعضــاء البرلـمان على احترام نصوصه والالتزام باحكامه ، الذى تم عند افتتاح أول جلسة برلمانية ، فهـذا القسم يثبت أن الدستور ليس ســـوى عقد بين الملك من ناحية ، وشعبه ممثلا في البرلـمان من ناحية ثانية ٠

غير أن هـذا الاتجاه عارضه معظم الفقهاء الذين يرون ان هذا الدستور منحة ، ويسوقون لتدعيم اعتراضهم الاعتراضات التالية :

١ ــ لكى يمكن ان يعتبر دستور ١٩٢٣ من الدساتير العقدية يجب أن يتوفر الرضــاء باعتباره من أهم اركان العقد ، واغلبية الشعب المصرى رفضت هـذا الدستور فلم يعلن الشعب المصرى رضاءه به ، فوق أن احزاب الأغلبية رفضت المساهمة في وضعه فحزب الوفـد الذى كان يتمتع بالأغلبية الساحقة رفض الاشتراك في لجنة وضع الدستور ، كذلك الحزب الوطنى ومن ثم فان الطرف الأصيل صاحب المصلحة في وضع الدستور وهو الشعب لم يعلن قبوله به ولم يرض بـه لذلك لا يتوافر الرضــاء باعتباره أهم عناصر العقد ٠

٢ ــ كذلك فان الزعيم سعد زغلول كثيرا ما صرح بان الدســتور لا يحقق ما تصبو اليه الأمة من المبادىء الديمقراطية ، الأمر الذى يتنافى مع كونه عقـد ٠

٣ ــ اما القسم المتبادل بين الملك والبرلـمان فلا يمكن أن يستدل منه على الطبيعة العقدية للدستور ، لأنه ليس سوى عادة متبعة تجرى

---

(١) د٠ ماجد الحلو ــ المصدر السابق ص ٣٩ ٠

عليها معظم الدساتير ، كما أن القسم اجراء يتلو الدستور ومن ثم يتحقق بعد نشأة الدستور والأمر هنا يتعلق بكيفية نشاته ، وفوق ذلك فاننا لو اعتبرنا القسم دليلا على الطبيعة العقدية للدستور لأدى ذلك لاعتبار معظم دساتير العالم دساتير عقدية ٠

لذلك ينتهى معظم الفقه الى رفض تكييف دستور ١٩٢٣ على أنه من الدساتير العقدية ٠

الاتجـــاه الثالث :

ويقـرر هـذا الاتجاه بأن دستور ١٩٢٣ هو نوع خاص من الدساتير، لا يدخل تحت أنواع الدساتير المعروفة ، فهو لا يعتبر منحة ، كما أنه لا يمكن اعتباره من الدساتير العقدية ، الى جانب أنه بداهة ليس من عمل جمعية تاسيسية وكل من محاولة لوضع هـذا الدستور تحت أى نوع من الأنواع فانها محاولة لا بـد أن تؤدى الى الفشل ٠٠

فهـو ليس بمنحة لأنــه ليس من عمل الحكومة وحـدها ، لأنها لم تنفرد بوضعه وانما شـاركها فى وضـعه قوى وطنيـة كحزب الأحــرار الدستوريين ، كماأن « لجنة الثلاثين » التى عهد اليها بوضع مشروع الدستور كانت لجنة مستقلة عن الحكومة ٠ ونفى كونه منحة يمكن التعرف عليه من طريقة عمل لجنة الثلاثين فعندما اجتمعت اللجنة العامة التى كلفت بوضع الدستور طلب أحد الأعضاء فى أول جلسة وبحضور رئيس الحكومة الاعتراف بأن هـذا الدستور ليس منحة وانما هو ثمرة جهاد الأمة ، وأن الأمة المصرية تتمتع بالسيادة ، وأن هـذه السيادة يجب أن تكون بارزة فى نصـوص الدستور ، وعلى هـذا الأساس تم قبول الاشتراك فى وضع الدسـتور من قبل اللجنة ، وقـد وافق رئيس الحكومة على ما جاء على لسان العضو ، كما أنه ليس بعقد للاعتبارات التى سبق الاشـارة اليها(١) ٠

الرأى الراجح فى الفقـــه :

يرى معظم الفقه المصرى ، أن دستور ١٩٢٣ من دساتير المنحة ، وأن الأمر فى تكييف طبيعة هـذا الدستور يعود الى الطبيعة الغالبـة عليــه ، والطبيعة الغالبة على هـذا الدستور هى « المنحة » ، ولا يتنافى مع هــذه الطبيعة كونه لم يصـدر الا بعـد ضغط شعبى أو توجيه خارجي لأن هـذا الوضع يتحقق فى أغلب الدسـاتير التى تصـدر فى شـكل منحة حيث

---

(١) للمزيد من التفصيل ـ السيد صبرى ـ المصدر السابق ص ٣٠٤ ٠

لا تصدر عادة الا نتيجة ضغوط شعبية قد تصل فى بعض الأحيان الى الثورة ، وقد تساهم مع هذه الضغوط بعض الظروف الخارجية ، وليس من شأن ذلك أن يؤثر فى طبيعة الدستور ٠٠ لأن الطبيعة الغالبة عليه هى كونه منحة ٠٠٠

المبحث الثانى

دستور ١٩٢٣ جامد

نصوص الدساتير قد تكون مرنة ، وقد تكون جامدة ٠ والجمود نوعان : مطلق ونسبى ـ على النحو الذى بيناه فى حينه ـ ويتحقق الجمود اذا كانت نصوص الدستور توضع أو تعدل بطرق واجراءات خاصة تختلف عن تلك الطرق والاجراءات التى توضع أو تعدل بها القوانين العادية٠

ودستور ١٩٢٣ يعد من الدساتير الجامدة أى التى لا يمكن تعديل احكامه الا باجراءات وأوضاع خاصة أكثر صعوبة وتعقيدا عن تلك الاجراءات والأوضاع التى تعدل بها التشريعات العادية ٠

والجمود الذى يتسم به دستور ١٩٢٣ حسبما يستفاد من نصوص المواد ١٥٦ ، ١٥٧ ، ١٥٨ من الدستور نوعان :

(أ) جمود نسبى (ب) جمود مطلق

(أ) الجمود النسبى : معظم أحكام دستور ١٩٢٣ جامدة جمودا نسبيا فالمادة ١٥٦ تنص على أن : « للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو اضافة أحكام اخرى ، ومع ذلك فان الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى ، وبنظام وراثة العرش وبمبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها اما المادة ١٥٧ فتنص على أنه : « لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعا قرارا بضرورته وبتحديد موضوعه ٠ فاذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان ، بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين الا اذا حضر ثلثا أعضائه ، ويشترط لصحة القرارات أن تصدر باغلبية ثلثى الآراء »٠

ويستفاد من نص المادتين ١٥٦ ، ١٥٧ من الدستور أنه لكى ينقح الدستور بالحذف أو الاضافة أو التعديل فيجب مراعاة الخطوات التالية :

١ ـ اقتراح التعـديل وهو حق لكل من الملك ومجلسى البرلـان ـ النواب والشيوخ ٠٠

٢ ـ موافقة مجلسى البرلـان بالأغلبية المطلقة لجميع الأعضـــاء وليست اغلبية الحاضرين على ضرورة التعديل وتحديد موضوعات التعديل٠

٣ ـ تصـــديق الملك على قـرار التعـديل بحيث اذا رفض الملك التصديق على قـرار التعـديلفلا يمكن السير فى اجراءات التعـديل ٠

٤ ـ اذا صدق الملكو أصـدر المجلسـان بالاتفاق مع الملك قرارهما بالموافقة على التعديل وتحـديد موضوعاته يناقش التعديل ولا تصح المناقشة فى كل منالمجلسين الا بحضور ثلثا أعضائه ٠

٥ ـ يعتبر التعـديل قد تم بموافقة ثلثا الآراء ٠

ومن الخطوات السابقة يمكن القول بان تعـديل نصـوص دسـتور ١٩٢٣ يمكن أن تتم على مرحلتين :

المرحلة الأولـى : صـدور قـرار من المجلسين بالأغلبية المطلقة لجميع أعضائهما وتصديق الملك على اقتراح التعديل وتحـديد موضوعاته ٠

المرحلة الثانيـة : موافقة المجلسين باغلبيـة الثلثين على التعـديل ولا يكون اجتماع كل من المجلسين صحيحا الا بحضـور ثلثى أعضـاء كل المجلسين ٠

(ب) الجمود المطلق : الى جانب اضـفاء الجمـود النسبى على نصـوص دستور ١٩٢٣ فهناك أحكام أخرى يحظر تعديلها وهى على نوعين ، النوع الأول ويحرم تعديله بصفة مطلقة وهى الموضوعات التى اشارت اليهـا المـادة ١٥٦ ، وهى :

١ ـ شكل الحكم النيابى البرلمـانى ٠

٢ ـ مبادىء الحرية والمساواة المنصوص عليها فى الدستور ٠

٣ ـ نظام وراثة العرش ٠

فهـذه الأحكام جامدة جمودا مطلقا بحيث لا يجوز تعديلها أبدا ٠

أما النوع الثانى من الموضوعات فيحرم تعديلها بصفة مطلقة خلال فترة معينة وهى الحالة التى نصت عليها المـادة ١٥٨ من الدستور التى

نصت على انه « لا يجوز احداث اى تعديل فى الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش » .

وحظر التعديل هنا يقتصر على فترة مؤقتة وهى الفترة التى يكون مجلس الوصاية هو الذى يدير شئون الحكم ومن ثم يحظر تعديل الأحكام المتعلقة بحقوق مسند الملكية خلال مدة قيام الوصاية على العرش ، وذلك لما تتسم به هذه الفترة من قلق وعدم استقرار وللمحافظة على حقوق الملك الصغير ابان فترة الوصاية عليه(١) .

الحكمة من الجمود بنوعيه هو ضمان قدر من الثبات والاستقرار اما مطلق وذلك بالنسبة للموضوعات التى منع تعديلها مطلقا ؛ واما خلال فترة معينة وهى حالة تولى مجلس الوصاية لعدم بلوغ الملك سن الرشد ، واما التدبر والتانى فى تعديل موضوعات الدستور وذلك باتباع اجراءات خاصة معقدة .

المبحث الثالث

الأخذ بالنظام النيابى البرلمانى

اخذ دستور ١٩٢٣ بالنظام النيابى ، البرلمانى ، وقد اضفى المشرع على هذا اللون من الوان نظام الحكم الجمود المطلق ـ كما أشرنا آنفا ـ

فبالنسبة للنظام النيابى .. فهذا النظام لا يقوم ألا بتوفر مجموعة من الشروط تتمثل فى مجلس نيابى منتخب لمدة معينة ، والنائب فى هذا المجلس يمثل الأمة باسرها ، الى جانب استقلال المجلس عن هيئة الناخبين .

فالمجلس النيابى المنتخب نصت عليه المادة ٧٣ التى قررت أن « يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب » .

ومن ثم اخذ دستور ١٩٢٣ بنظام المجلسين الذى كان شائعا فى معظم الأنظمة النيابية فى ذلك الوقت .

وقد نظمت المادة ٧٢ طريقة تكوين مجلس النواب فقررت بأن

---

(١) د. ماجد الحلو ـ المصدر السابق . والدكتور كامل ليلة المصدر السابق ص ٣١٥ .

« يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب » .

أما مجلس الشيوخ فقد بينت المادة (٧٤) طريقة تكوينه فقررت بأن « يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيه وينتخب الثلاثة أخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى قانون الانتخاب » .

أما فيما يتعلق بمدة كل من المجلسين فقد نصت المادة ٨٦ على تأقيت مدة مجلس النواب بأن قررت أن « مدة عضوية النائب خمس سنوات » .

أما المادة ٧٩ فقد حددت مدة مجلس الشيوخ فقررت بأن « مدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنين ، ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات ، ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز اعادة انتخابه أو تعينه » .

كما قررت المادة (٩١) مبدأ استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين وأن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها ولا يقتصر على تمثيل دائرته الانتخابية فقررت أن « عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى تعينه توكيله بأمر على سبيل الالزام » .

كما أن المجلسين منحهما الدستور اختصاصات كاملة بالنسبة للعملية التشريعية وقد راعى المشرع تحقيق المساواة كمبدأ عام بين كل من المجلسين فى الاختصاصات مع الخروج على هذه القاعدة ـ المساواة ـ فى بعض الاختصاصات ومن أمثلة ذلك قصر اقتراح أنشاء الضرائب أو زيادتها على مجلس النواب كذلك الأمر فيما يتعلق بطرح الثقة بالوزارة .

وعلى ذلك ومن خلال النصوص السابقة يتبين لنا أن دستور ١٩٢٣ قد أوجد النظام النيابى باركانه المختلفة .

أما فيما يتعلق بالنظام البرلمانى الذى أوجده دستور ١٩٢٣ . فقد أوجد الدستور هذا النظام باركانه المختلفة : مجلس نيابى منتخب ، رئيس دولة غير مسئول ، وزارة مسئولة ، تعاون وتبادل الرقابة بين السلطات فالمادة ٢٩ نصت على أن « السلطة التنفيذية يتولاها الملك

[illegible] الدستور ، كما قررت المادة ٢٣ بأن « الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس » .

وفي النظام البرلماني لا يتيح لرئيس الدولة ــ الملك ــ أن يمارس سلطاته [illegible] وإنما يمارسها من خلال وزرائه ، فقد قررت المادة ٤٧ أن « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » ، كما ابرزت المادة (٤٧) دور الوزارة في ظل النظام الدستوري البرلماني فقررت بأن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » ، ولكون رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يجوز أن يعمل منفردا وإنما يعمل من خلال الوزراء فقد قررت المادة (٦٠) من هذا الدستور بأن « توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » ، ولكون الوزارة هي المسئولة فقد قررت المادة (٦٢) من هذا الدستور أن أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلي الوزراء من المسئولية بحال .

من النصوص السابقة يتبين لنا توفر أحد أركان النظام البرلماني وهو رئيس دولة غير مسئول يمارس اختصاصاته من خلال وزارة مسئولة . السلطة التنفيذية يتولاها الملك مع الوزراء ، وأن الاختصاصات المقررة في الدستور لرئيس الدولة تعتبر اسمية ، أما ممارستها من الناحية الفعلية فهي للوزارة المسئولة ، كما أن الدستور أبرز قاعدة أساسية من القواعد التي تقوم عليها النظام الملكي البرلماني وهي كون ذات الملك مصونة لا تمس وهو ما يرتب عدم المسئولية السياسية والجنائية للملك ، ومن ثم أدى بالضرورة الى وجود الوزارة المسئولة التي تمارس الاختصاصات المقررة للملك .

وقد عهد الدستور [illegible] التشريع الى السلطة التشريعية (م ٢٤) كما عهد بالسلطة التنفيذية [illegible] وعهد بالسلطة القضائية المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها (م ٣٠) ومن ثم يكون قد أقر مبدأ الفصل بين السلطات .

ونظرا لأن النظام البرلماني يقوم على التعاون وتبادل الرقابة بين السلطات [illegible] الدستور مظاهر التعاون وتبادل الرقابة بين السلطات ، فالسلطة التشريعية يمكنها ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية عن طريق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وطرح الثقة بالوزارة ، ويستطيع البرلمان أن يراقب تصرفات الوزارة والوزراء وأن يقف على كل

الأمور فى الدولة وله ان يسحب الثقة من الوزارة ككل او من أحد أو بعض الوزراء اذا ما قصروا فى اداء واجباتهم .

وحق البرلمان فى ممارسة هذه السلطات الرقابية على السلطة التنفيذية قررته المادة (٦١) التى تقرر ان « الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة ، وكل منهم مسئول عن اعمال وزارته » .

ومن ثم يكون الدستور فى المادة (٦١) قد قرر المسئولية الوزارية بنوعيها : الفردية والتضامنية .

وكما اعطى الدستور سلطة الرقابة للبرلمان على السلطة التنفيذية فانه من الناحية المقابلة ولكى يقيم التوازن بين السلطات الذى هو اهم خصائص النظام البرلمانى - اعطى للسلطة التنفيذية سلطات فى مواجهة السلطة التشريعية منها حق اقتراح القوانين (م ٢٨) وحق التصديق على القوانين (م ٣٤) كما جعل لها الحق فى حالة الضرورة ان تصدر قرارات لها قوة القانون (م ٤١) . والى جانب ذلك فان السلطة التنفيذية لها حق دعوة البرلمان الى الانعقاد فى دورات عادية ودورات غير عادية ، كما لها فض دورات الانعقاد ، غير ان اهم سلطة قررها الدستور السلطة التنفيذية فى مواجهة السلطة التشريعية هى حق الحكومة فى حل البرلمان (م ٣٨) - والتى لا يقابلها بالنسبة للسلطة الأخيرة غير « سحب الثقة » .

ومن ثم يكون دستور ٢٣ قد أوجد بذلك النظام البرلمانى بكافة اركانه وشروطه(١) .

المبحث الرابع

دستور ١٩٢٣ لم ينص على طريقة لتفسيره

تحرص معظم الدساتير على تحديد الجهة التى تتولى تفسير نصوصها الغامضة ، غير ان دستور ١٩٢٣ لم يبين طريقة تفسير نصوصه الغامضة وذلك على خلاف القوانين النظامية السابقة التى كانت تنص على طريقة تفسيرها ولقد ترتب على خلو الدستور من مثل هذه النصوص ان اصبح

---

(١) د. كامل ليلة - المصدر السابق ص ٣٢٥ .

امر التفسير متروكا للسلطات العامة تقوم به عند تطبيق مواد الدستور ، وبالطبع فان كل سلطة كانت تحاول تفسير النصوص على النحو الذى يحقق مصالحها ويوسع من اختصاصها ، وهو ما ادى الى حدوث خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية او بين الوزارة والملك ، حيث كان الأخير يحاول أن يوسع من سلطاته على حساب سلطات الوزارة خلافا لما يقضى به النظام البرلمانى الذى يجعل سلطات رئيس الدولة اسمية لا فعلية .

ومن أمثلة الخلاف بين الملك والوزارة الخلاف الذى حدث حول تفسير المادة (٧٤) من الدستور ، والتى كانت تعطى للملك سلطة تعيين ٢/٥ أعضاء مجلس الشيوخ ، نتيجة ثار الخلاف حول من له سلطة التعيين هل هو حق للملك يستخدمه دون الرجوع الى الوزارة ؟ ام هو سلطة اسمية للملك لا يستطيع أن يمارسها الا من خلال الوزارة المسئولة .

تمسك الملك فؤاد بظاهر نص المادة التى تقضى بان « يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم ..... » وزعم ان سلطة التعيين له وحده يستخدمها عن طريق اوامر ملكية ، وقد تجاهل الملك سائر النصوص الأخرى التى تحدد كيفية استخدام الملك سلطاته المقررة فى الدستور وهى النصوص التى اشرنا اليها والتى قررنا ان بمقتضاها اقام المشرع نظام الحكومة فى الدولة على اساس « النظام النيابى البرلمانى » التى تجعل سلطات الملك اسمية ، وانه لا يجوز ان يعمل منفردا ، وانه يعمل من خلال وزرائه .

وقد تمسك الزعيم سعد زغلول رئيس الوزراء بمنطق النصوص التى تقضى بان الملك لا يجوز ان يعمل منفردا وبما تقضى به المادة (٤٨) التى تقرر بان « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » والمادة (٥٨) التى تقضى بان « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » والمادة (٦٠) التى تقضى بان « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها ان يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » والمادة (٦٢) التى تقرر بأن « اوامر الملك شفهية او كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال » .

تمسك الزعيم سعد زغلول بما يقتضى به هذه النصوص وبالتالى استخدام الملك هذا الحق منفردا وانما يتحتم ان يتم من خلال الوزارة المسئولة فهى التى من حقها تعيين أعضاء مجلس الشيوخ وهى المسئولة عن ذلك أمام البرلمان ، كما انها هى المهيمنة على اعمال الدولة .

وقد تمسك كل فريق برأيه الأمر الذى ادى الى الاستعانة بمحكم أجنبى هو « البارون فان دى بوش » البلجيكى وكان يعمل نائبا عاما أمام المحاكم المختلطة ، وقد ايد رأى الوزارة وقد جاء فى حكمه « ليس لى الحق بأن أقيم نفسى قاضيا على النظام الدستورى الذى ينظم الآن مصير مصر ، ان عدم مسئولية الملك يعتبر أساسا لهذا النظام الذى يقضى بأن الملك لا يتولى سلطته الا بواسطة وزرائه ، وهو مبدأ لا يحتمل اى استثناء من الوجهة القانونية ، بل يمتد الى جميع أعمال الملك ، فاذا استثنى عمل واحد فان هذا الاستثناء يصيب النظام فى روحه وأساسه ، لذلك ارى ان تعيين اعضاء مجلس الشيوخ يجب أن يكون بناء على ما يعرضه مجلس الوزراء . وقد انتهت هذه المشكلة بقبول الملك قرار التحكيم ، وقد نشب خلاف أيضا حول حق الملك فى تعيين موظفى القصر فى سنة ١٩٢٧ ويرى الدكتور كامل ليله أن تفسير النصوص فى ظل هذا الدستور كان يتم اما بالتحكيم ، أو الرجوع الى جهة قانونية أخرى ، أو تبادل المذكرات بين الطرفين . وهذا الوضع غير المستقر يعود الى عدم نص الدستور على طريقة تفسيره ، ولو أن المشرع نص على طريقة معينة أو جهة يرجع اليها فى تفسير النصوص الغامضة لحسم الخلاف(١) .

المبحث الخامس

الأخذ بنظام الملكية الوراثية

أخذ دستور ١٩٢٣ بالنظام الملكى الوراثى وعلى ذلك نصت المادة الأولى من دستور ١٩٢٣ التى قررت بان الحكومة المصرية ملكية وراثية ، وقد قضى الأمر الملكى رقم ٢٥ الصادر فى ١٣ ابريل عام ١٩٢٢ والذى أحال اليه الدستور بأن الملك وراثى فى أسرة محمد على بحيث ينتقل الملك الى أكبر ابناء الملك القائم فى السلطة فى حالة وفاته ثم الى أكبر ابناء هذا الابن .. وهكذا ، فاذا لم يكن للملك ابن انتقلت الولاية الى أكبر اخوته فان لم يوجد له اخوه فالى أكبر أبناء اخوته .. وهكذا حسب درجة القرابة ، مع حرمان النساء واشترط أن يكون الملك مسلما من أبوين مسلمين وأن يكون سليم العقل .. وعلى ذلك فان دستور ١٩٢٣ اخذ بالنظام الملكى الذى كان يسود معظم دول العالم فى ذلك الوقت .

---

(١) للمزيد من التفصيل ـ كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٣١٧ ـ ٣١٨ .

المبحث السادس

الأخذ بالمذهب الفــردى

اتجه دستور ١٩٢٣ نحو المذهب الفــردى الذى يقوم على الاعتراف بالحقوق والحريات العامة والحد من التدخل الايجـابى للدولة فى شئون الأفراد ، ومن ثم نظم الحقوق والحريات العامة على خلاف القوانين النظامية السابقة على دستور ١٩٢٣ التى لم تضع تنظيما شاملا للحقوق والحريات الفردية فوق أنها لم تكن كافية فى اسباغ الحماية على الحقوق والحريات ·

أما دستور ١٩٢٣ فقد وضــع تنظيما شـــاملا للحقوق والحريات العامة فى الباب الثانى منه ، الذى ضم مختلف الحقوق والحريات العـامة والضمانات المقررة لها كحق الأمن (م ٥) وحرية الرأى (م ١٤) وحــرية الصحافة (م ٧) وحرية الاجتماعات (م ٢٠) ، والى جانب ذلك لضفى الجمود المطلق على ما جاء بهذا الدستور من حقوق وحريات عامة فمنع تعــديلها والمســـاس بهـــا ·

والحقوق والحريات العامة التى نظمها دستور ١٩٢٣ ترتكز على مبدأ المساواة (المواد ٣ ، ٤ ، ٦) ·

غير ان دستور ١٩٢٣ وان نظم الحقوق والحريات العامة الفــردية تنظيما شاملا وأوجد الضمانات الكافية لحمايتها ، الا انــه كمـا قــرر البعض(١) أغفل النص على الحقوق الاجتماعية كحق المعونة فى حالتى العجز والشيخوخة ، وحق العمل وغيرها من الحقوق التى تتبنى عليها المـذاهب الاشتراكية وتستدعى تدخل الدولة ايجابيا لتحقيق العــدالة الاجتماعية ومسلك دستور ١٩٢٣ فى هــذا الشأن كان سمة معظم الدساتير العــالمية آنذاك حيث كانت الأفكار الاشتراكية فى مهــدها ولم يظهــر دور الدولة المتدخلة بعــد ·

المبحث السابع

دستور ١٩٢٣ نهاية الحكم الفردى المطلق

اتسمت انظمة الحكم منذ ان تولى محمد على حتى دســتور ١٩٢٣ بالأخــذ بالحكم الفــردى المطلق ، وكان دستور ١٩٢٣ نهاية للحكم الفــردى المطلق ، حيث اسس نظاما نيابيا برلـمانيا يقــوم على الاعتراف بسيادة الشعب ، كما اعطى للبرلــان باعتباره ممثلا للشعب وتجسيدا لارادة الأمة

سلطات حقيقية فى التشريع ومن ثم يعتبر هـذا الدستور بحق نهاية للحكم الفردى المطلق والأخـذ بالأنظمة الدستورية الحديثة .

المبحث الثامن

دستور ١٩٢٣ يسمو على القوانين الأخرى

تتدرج القوانين ويعلو بعضها البعض ، وتعتبر القوانين الدستورية لا سيما فى البلاد التى تأخـذ بالدساتير الجامدة اعلى وأسمى من القوانين العادية من ناحية الموضوع ومن ناحية الشكل .

فمن ناحية الموضـوع : فان القوانين الدسـتورية بطبيعتهـا تعالج موضوعات من الأهمية بمكان كشكل الدولة ، ونظام الحكم فيها ، السلطات العامة ، العلاقة بين السلطات ، الحقوق والحريات العامة وهى مسائل من الخطورة بمكان ، وتعتبر أسمى وأعلى من القوانين العادية التى تنظم مسائل أقل خطورة وشـأنا .

اما من ناحية الشكل : فقـد سبق أن راينا أن النصوص الدستورية توضع وتعـدل وتلغى باجراءات أكثر تعقيدا من تلك الاجراءات التى تعدل وتلغى بها القوانين العادية ويترتب على سمو القواعد الدستورية أن توضـع القواعد الأدنى ـ تشريعات عادية وتشريعات فرعية ـ على هدى وفى اطـار القواعد الدستورية والا كانت غير دستورية ، ومن ثم تعتبر فى هـذه الحالة غـير مشروعـة .

الفصل الثاني

تنظيم السلطات العامة في ظل دستور ١٩٢٣

أشرنا فيما سبق الى ان دستور ١٩٢٣ أقام نظاما نيابيا برلمانيا ٠ والنظام البرلماني يقوم على التوازن وتبادل الرقابة بين السلطات ، وعلينا ان نبين تنظيم السلطات العامة في ظل دستور ١٩٢٣ ، ثم نتعرض بعد ذلك للعلاقة بين السلطات في ظل هذا الدستور ٠

المبحث الأول

السلطة التشريعية

بينت المادة ٢٤ من دستور ١٩٢٣ من يتولى أمر التشريع فقررت أن « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع البرلمان » ويلاحظ أن هذه المادة حينما حددت من له أمر التشريع بدأت بالملك ثم ثنت بأن يشترك البرلمان معه ٠٠ وكان ذلك امرا طبيعيا حيث أن دستور ١٩٢٣ صدر بعد حكم فردي مطلق كان ولاة مصر وسلاطينها يحوزون كل السلطات ، ويمارسون كافة وظائف الدولة ـ التشريعية ، التنفيذية ، القضائية ـ غير ان بدأ المادة بالملك ، لا يعني أنه في مستوى البرلمان الا أنه لا يملك أن ينقض ما ينتهي اليه البرلمان من تشريعات على النحو الذي سنبينه تفصيليا وعلينا الآن ان نتحدث عن تكوين البرلمان ، واختصاصاته ، ثم نتكلم عن الضمانات التي قررها الدستور لحماية أعضاء البرلمان ولكفالة استقلاله في مواجهة سائر السلطات ٠

المطلب الأول

تكوين البرلمان

يتكون البرلمان في الدول المختلفة اما من مجلس واحد ، أو من مجلسين ، ويسوق أنصار كل منهما مبررات ومزايا للأخذ بأي منهما ، وقد انتصر دستور ١٩٢٣ لنظام المجلسين حيث قررت المادة ٧٣ من هذا الدستور بأن « يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب » ٠

وتكوين البرلمان من مجلسين كانت الطريقة المعتادة منذ أن نشأ النظام البرلمانى فى أصوله التاريخية ، كما كانت الطريقة المتبعة فى معظم بلدان العالم حتى عهد قريب(١) ، ولا زال النظام المأخوذ به فى الدول التى تأخذ بالاتحاد الفيدرالى ، حيث يعتبر نظام المجلسين أحد سمات هذا النظام.

وعند وضع دستور ١٩٢٣ اقترح أن يؤخذ بنظام المجلس الواحد ، غير أن هذا الاقتراح رفض بالاجماع ، وفضل الأخذ بنظام المجلسين الذى كان سائدا آنذاك فى مختلف بلدان العالم .

غير أن تكوين البرلمان من مجلسين لا يعنى أن كل منهما مستقل استقلالا كاملا عن الآخر ، وانما هما وحدة واحدة غير منقسمة فى العمل ، وهو ما قررته المادة ٩٧ من الدستور التى نصت على أن « أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين : فاذا اجتمع أحدهما أو كلاهما فى غير الزمن القانونى ، فالاجتماع غير شرعى ، والقرارات التى تصدر فيه باطلة بحكم القانون » . ويرى بعض الفقة أن وحدة البرلمان بمجلسيه تحقق فائدة كبيرة لأن ذلك يحول دون استفادة السلطة التنفيذية من قرارات أحد المجلسين اذا جاءت فى صالحها ، كما أن اجتماعهما فى موعد واحد من أكبر الضمانات لتحقيق ذلك .

وعدد أعضاء البرلمان غير محدد فى رقم ثابت ، كما تجرى على ذلك مختلف الدساتير ، وانما ترك الدستور عدد الأعضاء المنتخبين فى مجلس النواب والشيوخ متوقفا على تغيير عدد السكان بالزيادة أو النقصان(٢) .

ويتم اختيار أعضاء مجلس البرلمان عن طريق الأنتخاب لذلك صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ الخاص بتنظيم الانتخاب وتحديد هيئة الناخبين .

الناخبون وتنظيم مراحل الانتخاب فى ظل القانون ١١ لسنة ١٩٢٣ .

(أ) الناخبون : حدد القانون سالف الذكر الشروط التى يجب أن تتوفر فى الناخب وهى :

---

(١) للمزيد من التفصيل : د. وايت وحيد ـ القانون الدستورى ص ٦٠٣ ، ص ١٩٦ وما بعدها .
(٢) السيد صبرى ـ القانون الدستورى ـ ص ٣٦٩ .
(٣) د. كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٣٣٦ .

١ ـ ان يكون مصريا وهـذا شرط منطقى لأن الحقوق السياسية تقصرها دساتير العالم على الوطنيين ويترتب على ذلك انه لا يجوز للأجنبى ان يشترك فى الانتخـاب لأن المساهمة فى الشـئون العـامة تقتصر على الوطنيين(م١) .

٢ ـ يجب ان يكون ذكرا وذلك لأن النسـاء لم يكن لهم الحق فى الانتخاب فى ظل دستور ١٩٢٣ (م١) .

٣ ـ ان يكون قـد بلغ من العمر احـدى وعشرين عاما ميلادية ، وذلك بالنسبة لناخبى اعضاء مجلس النواب ، وخمسا وعشرين سنة ميلادية لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ .

وقـد تشـدد قانون الانتخاب فى تحـديد سن الرشـد السياسى فجعله مختلفا عن سن الرشـد الذى كان ١٨ عاما فى ذلك الوقت ، وكان ذلك من شانه ان يضيق من هيئة الناخبين وذلك لكى يتوفر للناخب قـدر من النضج السياسى يتيح له المشاركة فى ادارة الشئون العامة . وهـذا على خلاف القاعدة التى تقـررت فى ظل الدساتير الجمهورية التى ثبتت الوضع فجعلت سن الانتخاب ١٨ عاما ، كما ان القانون المدنى غير من سن الرشد وجعله ٢١ عاما .

٤ ـ الا يكون فى حال من الأحوال المـانعه من حق الانتخاب ، وهى الأحوال التى قـررتها المواد ٤ ، ٥ ، ٦ من قانون الانتخاب وهم فرق ثلاث ، الأولى وهم المحرومون من ممارسة هـذا الحق مؤبدا وقـد حددتهم المادة الرابعة وتشمل المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبة الجنايات ، والمحكوم عليهم فى جناية بعقوبة من عقوبة الجنح . اما الفرقة الثانية فهم المحرومون من الانتخاب لمدة معينة وهـذه المدة تختلف باختلاف الجرائم المحكوم فيها فهى بالنسـبة للمحكوم عليهم فى سرقة او اخفـاء إشـياء مسروقة او نصب ، او خيانة امانة ، او غدر ، او رشـوة ، او تفالس بالتدليس ، او تزوير ، او استعمال أوراق مزورة ، او شهادة زور ، او اغراء شـهود ، او هتك عرض ، او افساد أخلاق الشباب ، او تشرد ، او فى جريمـة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية . هؤلاء جميعا يحرمون من ممارسـة حق الانتخاب لمدة خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائى ، وقـد سـاوت المادة ٤ بين ارتكاب هـذه الجرائم والشروع فيها .

اما مـدة الحرمان بالنسـبة للمحكوم عليهم فى جريمـة من الجرائم

الانتخابية فهي خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائي ، كذلك الأمر بالنسبة للمحكوم عليهم وفقا لقانون المخدرات وكذلك المشهور افلاسهم ما لم يرد اليهم اعتبارهم ٠

أما المحكوم عليهم من محاكم غير عادية فهؤلاء لا يحرمون من ممارسة حقوقهم الانتخابيـــة ٠

أما الفريق الثالث فهم الذين يوقف حق الانتخاب بالنسبة لهم فهم المحجور عليهم مدة الحجر ، والمصابون بامراض عقلية مدة الحجز ، والضباط وضباط الصف في الجيش أو البحرية مادامو تحت السلاح وليسوا في الاستيداع أو اجازة حرة ، وكذلك ضباط وجنود البوليس أو هيئة ذات نظام عسكرى فهؤلاء ليسوا من المحرومين ، وانما يعلق حق الانتخاب بالنسبة لهم مادامو موجودين في الخدمة (م٦) ٠

٥ ـ أن يكون اسمه مدرجا في جداول الانتخاب (م ٧ ، ١٨)(١) وأن يمارس هذا الحق في دائرة الانتخاب المدرج بها اسمه وعلينا بعد ذلك أن نبين تشكيل مجلس النواب ، ثم مجلس الشيوخ ٠

١ ـ مجلس النـــواب

يؤلف مجلس النواب من اعضاء يتم انتخابهم جميعا بالاقتراع العام (م٨٢ من الدستور) على درجتين الأولى ويتم فيها اختيار المندوبين حيث يقوم كل ثلاثين ناخبا بانتخاب مندوب عنهم ، والثانية يقوم المندوبون باختيار عضو مجلس النواب ، وقد اشترط قانون الانتخاب في المندوب أن يكون قد بلغ سنه خمسا وعشرين سنة ٠ غير أن قانون الانتخاب عدل أكثر من مرة وقد عدل عن طريقة الانتخاب غير المباشر (على درجتين) التى نص عليها القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ واصبح الانتخاب مباشرا وعلى درجة واحدة (م٢٢ من القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ المنظم للانتخاب) وقد نصت هذه المادة على أن « ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب ٠

أما الشروط التى اشترطها القانون في المرشحين لعضوية مجلس النواب

---

(١) وايت ووحيد ـ المصدر السابق ص ٦٥٣ ـ ٦٥٤
ـ السيد صبرى ـ القانون الدستورى ص ٦٧٦ وما بعدها ٠

فإلى جانب الشروط التى اشترطها القانون (رقم ١١ لسنة ١٩٢٣) فى الناخب فإنه يجب ان تتوفر الشروط الآتية :

١ - أن يكون قد بلغ سنة ثلاثين عاما على الأقل ·

٢ - يجب ان يحسن القراءة والكتابة ·

٣ - يجب ألا يكون من الأمراء والنبلاء أو الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين فى اجازة حرة ·

٤ - أن يدفع كفالة قدرها ١٥٠ جنيها تخصص للأعمال الخيرية وهذه الكفالة لا ترد اليه فى حالة عدوله عن الترشيح . او عدم حصوله على ١٠٪ من عدد الأصوات الصحيحة التى اشتركت فى الانتخاب ·

وقد أجاز القانون تخفيض مبلغ الكفالة الى النصف فى بعض المناطق كالجهات التابعة الى مصلحة الحدود ·

٥ - عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب والوظائف العامة فيما عدا وظائف الوزارة ، كذلك لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس ومجالس المديريات ، والمجالس البلدية والمحلية ، ولجان الشياخات · وفى حالة انتخابه وهو فى احدى هذه الوظائف يعتبر مستقيلا منها بعد مضى ثمانية أيام من تاريخ الفصل فى صحة عضويته ، ما لم يتخلى عن عضويته فى المجلس ·

ويمثل النائب ستين ألفا من السكان ويمكن فى أحوال استثنائية ان يمثل عددا اقل من هذا العدد وذلك فى المديريات والمحافظات التى لا يصل عدد سكانها الى هذا الرقم والتى خصصت لها دوائر انتخابية ما لم تلحقها قانون الانتخاب بمديرية او محافظة أخرى ·

ومدة عضوية النائب خمس سنوات (مادة ٨٦ من الدستور) ويكون لمجلس النواب رئيس ووكيلان ، ينتخبون سنويا فى اول كل دور عادى ·

٢ - مجلس الشيوخ

يتكون مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم ، وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون عن طريق الناخبين بالاقتراع العام (م ٧٤من الدستور)وفكرة التعيين وان كانت مجافية للمبدأ الديمقراطى الا ان لجنة الثلاثين التى قامت بوضع الدستور رات الجمع بين الانتخاب

والتعيين ، على أن يكون الجميع من سن خاصة وطوائف معينـة باعتبار أنها الطوائف ذات المصالح الواسعة ، حتى يكون مجلس الشيوخ موازيا لمجلس النواب موازنة يستقيم بها التشريع ويؤمن معهـا العثار (المـواد ٧٧ ، ٧٨ من الدستور ، ٥٥ من قانون الانتخاب) فالذى حـدا باللجنـة الى اقـرار مبدأ التعيين هو ما تقتضيه حال البـلاد من ضرورة تعويض ما تسفر عنـه الانتخـابات من نقص فى تمثيل الكفاءات الفنيـة وغيرها مما لا يضمنه الانتخاب تماما(١) ٠

ويشترط فى عضـو مجلس الشيوخ الشروط الآتية :

الشرط الأول : أن يكون قـد بلغ سنة أربعين عاما ميلادية ٠

الشرط الثانى : أن يكون من احـدى الطبقات الآتية :

١ ـ الوزراء ، الممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، ورؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف ، أو اى محكمة اخرى من درجتها أو أعلى منهـا ، النواب العموميين ، نقبـاء المحامين ، موظفى الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا سـواء فى ذلك الحاليون والسابقون ٠

٢ ـ كبار العلماء والرؤساء الروحيين ، كبار الضباط المتقاعدين من مرتبة لواء فصاعدا ، النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، المـلاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها مصريا فى العام ، من لا يقل دخلهم السنوى عن الف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالأعمال المـالية والتجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة ، وذلك كله مع مراعاة عـدم الجمع بين الوظائف التى نص الدستور أو قانون الانتخاب على عـدم جواز الجمع بينهـــا ٠

٣ ـ أن يحسن القراءة والكتابة كما يجب أن يكون مدرجا فى جـداول الانتخـــاب ٠

٤ ـ أن يدفع كفالة مالية قدرها ١٥٠ جنيها ـ لا ترد اليه فى حالتين الأولى عدوله عن الترشيح والثانية عـدم حصوله على ١٠٪ من الأصوات الصحيحة التى اشتركت فى عملية الانتخاب ٠

---

(١) وايت وحيد ـ المصـدر السابق ص ٦١٤ ـ ٦١٥ ٠

والشروط السابقة خاصة بالأعضاء المنتخبين والأعضاء المعينين وهم خمسى المجلس فيما عدا شرط الكفالة المالية .

وتتم عملية اختيار الأعضاء المنتخبين على ثلاث درجات الأولى وفيها يتم اختيار المندوبين بمعنى ان كل ثلاثين ناخبا يختارون مندوبا ؛ أما الثانية فيقوم كل خمسة من المندوبين باختيار مندوب ويشترط فى مندوب المندوب أن يكون قد بلغ الخامسة والثلاثين عاما والثالثة يقوم مندوبو المندوبين باختيار أعضاء مجلس الشيوخ غير أنه عدل عن هذه الطريقة وأصبح الانتخاب مباشرا كما أصبح سن الناخب الذى يختار عضو مجلس الشيوخ لا يقل عن ٢٥ عاما (م ١ من القانون ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) وعضو مجلس الشيوخ يمثل ١٨٠ الفا من السكان وفى بعض الأحيان يمكن أن يقل عن هذا العدد بشرط الا يقل عن ٩٠ الفا وذلك بالنسبة للمحافظات والمديريات التى خصصت لها دوائر انتخابية ما لم تلحق بمحافظة أو مديرية أخرى . ويلاحظ انه بالنسبة لمجلس الشيوخ يمكن تعيين أمراء ونبلاء الاسرة المالكة (م ٩٣) - خلافا لمجلس النواب - غير أن ذلك يجب أن يتم بالتعيين دون الانتخاب .

ولمجلس الشيوخ رئيس ووكيلان يقوم الملك بتعيين رئيس المجلس ، فى حين يقوم الأعضاء بانتخاب الوكيلين ، ومدة الرئيس والوكيلان سنتان ، ويجوز تجديد مدتهم بنفس طريقة اختيارهم (م ٨٠ من الدستور) .

ومدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنين (م ١٠ من الدستور) ويجب تجديد نصف عدد الأعضاء المعينين والمنتخبين كل خمس سنوات خلال الستين يوما السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم ، فان لم يتيسر التجديد فى الموعد المحدد امتدت نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم الى حين انتخاب او تعيين اعضاء جدد (م ١١٥ من الدستور) كما يجوز اعادة انتخاب او تعيين من انتهت مدة تعينه أو انتخابه (م ٧٩ من الدستور) .

وقد راعى دستور ١٩٢٣ تحقيق المساواة بين المجلسين الا انه قد خرج عن هذه القاعدة فى عدة امور ، فقد ميز مجلس النواب فى بعض المسائل لعدة مبررات منها انه الأكثر تمثيلا للأمة باعتبار ان اعضاءه جميعهم يختارون عن طريق الانتخاب ومن ثم فهو اكثر شعبية من مجلس الشيوخ الذى يعين الملك خمسى اعضائه والمسائل التى ميز فيها دستور

١٩٢٣ مجلس النواب تتعلق باقتراح انشـاء الضرائب أو زيادتها فهو قاصر على الملك والبرلمـان والنص قاصر على اقتراح الانشـاء والزيادة أما التخفيض او الالغاء فهى للاثنين معـا ٠ كما ان الاقتراع على ثقة الوزارة لا يجوز أن يشترك فيه مجلس الشـيوخ ٠ كذلك أوجب الدستور عرض الميزانية أو اقـرارها يجب أن يتم امام مجلس النـواب أولا قبل مجلس الشيوخ (م ١٣٩ من الدستور) ٠ وخلافا لمجلس النواب ، فان مـدة مجلس الشيوخ ١٠ سنوات كما لا يجوز حل مجلس الشيوخ وانما توقف جلساته فى حالة حل مجلس النواب ومن ثم لا ترفع عن الأعضاء صفة العضـوية (م ٨١ من الدستور) والعلـة فى توقف الجلسـات وحـدة المجلسين التى أشرنا اليها آنفـا ٠

المطلب الثـانى

اختصاصـات البرلمـان

اعترف للبرلمـان باختصاصات عـديدة ، على النحو الذى تمارسه البرلمـانات فى مختلف دول العالم الديمقراطية ، وهـذه الاختصاصـات جـدية والزامية ، بمعنى أنها اختصاصات أصلية للبرلمـان ولا يمكن أن تتم دون موافقته ، والاختصاص التشريعى هو الاختصاص الأصيل له ، بحيث لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بمهمة البرلمـان فى التشريع ، الا فى الظروف الاستثنائية وحالة اصـدار اللوائح ، وفى كلتى الحالتين تخضع لرقابة البرلمـان ٠

والى جانب اختصاص البرلمـان بسن التشريع وهـذه هى مهمته الأساسية يقوم باختصاصات مالية تتعلق بالضرائب والمسائل المـالية واختصاص البرلمـان فى نطاقها ، اختصـاص عام وشامل ، كما أن البرلمـان يمارس كذلك اختصاصات سياسية تكفل له رقابة أعمال الحكومة ٠

أولا ــ الاختصاص التشريعى :

وفقا للمـادة ٢٤ من الدستور يعـد التشريع اختصاصا مشتركا بين الملك والبرلمـان كما أشرنا ٠

فالعملية التشريعية تمر بمجموعة من المراحل تبدأ هـذه المراحل بالاقتراح ، ثم المناقشة والتصويت ، فالتصديق ، ثم الاصـدار ، وأخيرا النشر وهـذه المراحل المتعاقبة تشترك السـلطة التنفيـذية مع السـلطة

التشريعية فى بعضها ، كما أن البعض الآخر تقوم به كل من السلطتين على سبيل الأنفراد ولكى نوضح ما تنفرد به كل من السلطتين وما يكون مشتركا بينهما ، فيتحتم أن نبين دور كل من الملك والبرلمان على حدة .

(أ) دور الملك فى العملية التشريعية :

للملك أن يقترح القوانين (م ٢٨ من الدستور) ، كما أنه يصدق على القوانين (م ٣٤ من الدستور) ، والى جانب ذلك فهو يقوم باصدارها (م ٢٦ ، ٣٤ من الدستور) .

(١) حــق الاقتراح :

نصت المادة ٢٨ من الدستور على أن « للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين ٠٠٠٠٠ » لذلك فان الملك له الحق فى اقتراح القوانين ، غير ان النظام الذى أقامة دستور ١٩٢٣ كان نظاما برلمانيا ومن ثم فان الاقتراح من الملك كان يرسل الى البرلمان فى شكل مرسوم موقع عليه من الملك والوزير أو رئيس الوزراء حسب طبيعة القانون . ويجب أن يوقع كل من الوزير والملك ، الملك باعتبار أن النص سالف الذكر قرر أن حق الاقتراح له ، أما الوزير فلكون الملك لا يجوز أن يعمل منفردا وانما يعمل من خلال وزرائه وذلك لكون النظام من الأنظمة البرلمانية (م ٤٨ من الدستور) ولا يتأثر الاقتراح بعد ذلك بموت الوزير أو استقالته أو اقالته بل يستمر ويأخذ دوره بالاقرار أو الرفض فى البرلمان ويتولى الدفاع عن مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية (الملك) الوزراء المختصون (م ٦٣ من الدستور) .

والحكومة فى استخدامها لهذا الحق حرة فى اى من المجلسين تختار(١) فى تقديمها للاقتراحات التى تزمع عرضها على البرلمان ، فيما عدا الميزانية التى أوجب الدستور عرضها أولا على مجلس النواب ، غير انه حين تختار أى من المجلسين فلا يجوز أن تعرضها على المجلس الآخر قبل أن ينتهى المجلس الأول من النظر فيها(٢) .

---

(١) مع ملاحظة انه فى لجنة الثلاثين التى وضعت الدستور كان هناك اتجاه يرى وجوب البدء بعرض مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على مجلس النواب اولا باعتباره الأكثر تمثيلا للأمة غير أن اللجنة لم تأخذ بهذا الرأى وذلك لمخالفته لقاعدة التساوى بين المجلسين فى الحقوق وللمزيد من التفصيل يراجع وايت وحيد ـ المصدر السابق ص ٦٢٢ .

(٢) د. كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٣٥٠ ـ ٣٥١ .

والاقتراح الذى تشارك به السلطة التنفيذية فى العملية التشريعية يطلق عليه مشروع القانون ، وهو يرسل للبرلمان بعد صياغته الصياغة الفنية السليمة ، لذلك فهو لا يعرض على لجنة الاقتراحات التى تعرض عليها الاقتراحات المقدمة من اعضاء المجالس النيابية .

وحق الاقتراح يثير جدلا فقهيا كبيرا حول اعتباره أو عدم اعتباره جزءا من العملية التشريعية ونرى أن الاقتراح يعد أحد الأركان الأساسية فى العملية التشريعية اذ أنه لا يمكن أن يسير القانون فى أطواره بدون أن يتحقق ، فاذا لم يكن هو الذى يخلق القانون فهو على الأقل القانون لا بد أن أن يتولد عنه لأن المراحل التالية لميلاد القاعدة القانونية تتوقف عليه ومن ثم يعد عملا تشريعيا على الرغم من الجدل الفقهى فى هذا الصدد(١) .

(ب) حق التصديق :

ويعد من أهم الحقوق التى قررها دستور ١٩٢٣ للملك وذلك اعمالا لنص المادة ٣٤ من الدستور التى قررت « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » .

والتصديق بمعناه الفنى الدقيق هو الذى بمقتضاه يعطى رئيس الدولة موافقته اللازمة على القانون لكى يكون واجب النفاذ ويعد أحد عناصر التشريع اللازمة ، ومن ثم فان مفهوم المخالفة لهذا المعنى يؤدى الى أن الاعتراض على القانون من شانه أن يؤدى الى اماتته أى اعدامه . ولو تحقق ذلك لكان أمر التشريع بيد السلطة التنفيذية ولأدى ذلك الى سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ولكان ذلك اخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات واهدارا لسيادة الأمة .

غير أن دستور ١٩٢٣ جعل امتناع الملك عن التصديق على مشروع القانون مجرد اعتراض لا يترتب عليه اعدام مشروع القانون واماتته اذ أن الدستور جعل من هذا الحق مجرد اعتراض يترتب عليه اعادة مشروع القانون مرة أخرى الى البرلمان فاذا وافق عليه باغلبية معينة فلا يكون للاعتراض أية قيمة قانونية لذلك فالاعتراض هنا اعتراض توقيفى وعلى

---

(١) للمزيد من التفصيل ـ السيد صبرى ـ المصدر السابق ص ٣٠٤ وما بعدها حيث يذهب الى خلاف ذلك .
ـ د. كامل ليلة ـ القانون الدستورى ـ المصدر السابق ص ٣٥٠ـ٣٥٢

ذلك نصت المادتان ٣٥ ، ٣٦ من الدستور فالمادة ٣٥ تنص على أنه « اذا لم يرد الملك التصديق على مشروع قانون اقره البرلمان رده اليه فى مدى شهر لاعادة النظر فيه .. فاذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه واصدر ».

أما المادة ٣٦ فتنص على أنه « اذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم واقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فان كانت الأغلبية اقل من الثلثين امتنع النظر فيه فى دور الانعقاد نفسه ./ فاذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر الى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر » .

ومن هاتين المادتين يمكن أن نتبين الأحكام العامة للتصديق فى ظل دستور ١٩٢٣ والتى تتحدد :

١ - سلطة التصديق من الحقوق المقررة للملك ، والملك يصدق على مشروع القانون خلال شهر من ارساله اليه .

٢ - اذا رفض الملك خلال هذه المدة أعيد المشروع الى البرلمان .

٣ - اذا مضت هذه المدة دون ان يحدد الملك موقفه من المشروع، فانه يترتب على مضى هذه المدة أن يعتبر المشروع قانونا وعد الامتناع بمثابة تصديق ، ومن ثم يترتب على السكوت آثار قانونية لأنه يعتبر تصديقا ضمنيا على مشروع القانون .

٤ - فى حالة رفض الملك التصديق فى الموعد المقرر يعاد المشروع للبرلمان ، فاذا وافق عليه البرلمان باغلبية ثلثى الأعضاء صار له قوة القانون والأغلبية هنا هى اغلبية خاصة . كما ان الأغلبية المطلوبة ، ليست أغلبية الحاضرين وانما هى اغلبية عدد اعضاء كل من المجلسين .

٥ - اذا لم تتوفر هذه الأغلبية فيمتنع النظر فى مشروع القانون فى ذات الدورة التى نوقش فيها المشروع .

٦ - اذا عرض المشروع فى دور انعقاد آخر فيكفى موافقة الأغلبية المطلقة ، وصار المشروع قانونا له قوة القانون دون حاجة الى تصديق .

والخلاصة أن المشرع فى ظل دستور ١٩٢٣ لم يجعل للتصديق

أثرا مطلقا فى انهاء مشروع القانون لذلك فانه كما يرى معظم الفقه لا يخرج عن كونه « اعتراض توقيفى » ٠

واذا كان هـذا شــأن التصديق بالنسبة للقوانين العادية ، الا أن شأنه غير ذلك بالنسبة لمشروعات تعـديل النصــوص الدستورية فالمـادة ١٥٧ من الدستور تجعل لتصــديق الملك على قــرارات المجلسين بضرورة التعديل وتحـديد موضوعات هـذا التعديل أثرا حاسما فى انهاء المشروع فى حالة عـدم التصديق ، لذلك فانه فى نطاق النصوص الدستورية يأخذ المشرع بالتصديق فى مفهومه الفنى ، ويعتبر أحـد العناصر الرئيسية فى العملية التشريعية ٠

(جـ) الاصــدار والنشر :

والاصــدار مرحلة من مراحل التشريع ينفرد بها الملك شأنه شــأن التصديق ٠ وقـد نصت عليه المـادتان ٢٦ ، ٣٤ من الدستور ، فالمـادة ٢٦ تقضى بأن « تكون القوانين نافذة فى جميع القطر المصرى باصــدارها من جانب الملك ، ويستفاد هـذا الاصدار من نشرها فى الجريدة الرسمية ، وتنفذ فى كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم باصـدارها ويعتبر اصــدار تلك القوانين معلوما فى جميع القطر المصرى بعـد نشرها بثلاثين يوما ٠ ويجوز قصر هـذا الميعاد أو مـده بنص صريح فى تلك القوانين »٠

أما المـادة ٣٤ فتنص على أن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » وفوق نص هاتين المـادتين فقـد جاء ذكر الاصــدار فى المـادتين ٣٥ ، ٣٦ من الدستور ٠

والاصــدار يعـد عملا قانونيا يقوم به رئيس الســلطة التنفيذية وبمقتضاه يعلن ميلاد قانون جديد فهو بمثابة شهادة من رئيسها والى جانب اعتبار الاصدار شهادة من رئيس الدولة بان القانون قـد تم وفق الاجراءات المنصوص عليها فى الدستور ، فهو يعـد أيضــا تكليفا منـه لكافة موظفى السلطة التنفيذية بتطبيق القانون ووفقا للمواد المشار اليها فان القوانين لا تكون نافذة فى البلاد الا باصدارها من الملك ، ويستفاد هـذا الاصــدار من نشر القوانين فى الجريدة الرسمية ، وعلى ذلك فقـد ربط الدستور بين عمليتى الاصــدار والنشر ، لأن الأول لا يتحقق الا من خلال الثانى ٠ كما قضت هـذه المواد بان القوانين تنفذ فى جميع انحاء البلاد من وقت العلم باصدارها ٠ والعلم يرتبط بالنشر كما سيجىء لأنه من تاريخ النشر تتحقق

قرينة مؤداها علم الكافة بالقانون ، غير أن الدستور راعى أن العلم الفورى قد لا يتحقق منذ تاريخ النشر فاعتبر العلم متوفرا فى جميع انحاء البلاد بعد نشر القانون بثلاثين يوما • كما أنه يجوز أن يقصر المشرع هذه المدة أو يطيلها بنص صريح فى القانون •

ويلاحظ أن المشرع فى دستور ١٩٢٣ لم يحدد مدة معينة للاصدار خلافا لمسلك العديد من الدساتير كدستور فرنسا الصادر سنة ١٨٧٥ ، وهو ما يمثل خطورة على القوانين ، فقد ينتهز الملك الفرصة ويمتنع عن الاصدار ، لا سيما وقد انتهينا الى أن التصديق ليس من شأنه أن يعدم القانون كما أشرنا •

لذلك ذهب رأى فى ظل دستور ١٩٢٣ الى أن مدة الاصدار هى شهر على النحو المقرر فى الدستور الفرنسى (١٨٧٥) ويبرر هذا الرأى تحديد مدة الاصدار على النحو المشار اليه بقوله « انه اذ وافق البرلمان على مشروع القانون ولم يعترض الملك عليه وجب اصداره بدون تأخير ، وهذا مستفاد ضمنا من نص المادة (٣٥) من الدستور ، فبانتهاء الشهر بدون استعمال حق الاعتراض تزول آخر عقبة دستورية فى وجه المشروع ، ولا يفهم بعد ذلك كيف يظل معطلا بدون اصدار ، فسياق النص وروحه يفهم منه أن مدة الاصدار الطبيعية عندنا شهر كما هو الحال فى فرنسا أيضا ، وينتهى هذا الرأى بان الملك ليس مطلق الحرية فى اختيار وقت التصديق فهو واجب وتكليف لاحق شخصى للملك ، فاذا وافق البرلمان على المشروع ولم يعترض الملك عليه وجب اصداره بدون تأخير • واذا لم تنته مدة الشهر ، فالملك غير ملزم دستوريا باصدار القانون لأن له أن يعترض عليه اثنائها ، اما اذا أصدر الملك المشروع خلال الشهر عد ذلك تنازلا منه عن حق الاعتراض المعطى له(١) » •

غير أن هذا الرأى كما يرى البعض ليس من شأنه أن يحل الأشكال فى حالة اعتراض الملك على مشروع القانون ، ورد الى البرلمان واصرار البرلمان على المشروع والموافقة عليه بالأغلبية الخاصة التى نوهنا عنها ، فقد يلجأ الملك الى استغلال هذه الفرصة والعمل على تأخير ميلاد القانون

---

(١) وايت ووحيد ـ القانون الدستورى ص ٤٠٢ •

بالامتناع عن اصـــداره ، وكان من الأجـدر بالمشرع أن يحـدد مـدة معينة للاصـــدار تحول دون أى خـلاف بين الملك كرئيس للسلطـة التنفيـــذية والبرلمـان(١) ٠

وقـد اختلف الفقه فى طبيعة الاصدار ، هل هو أمر خارج عن العملية التشريعية ، أو هل هو عمل تشريعى وجزء لا يتجزأ منها ، فالبعض يرى أنه عمل تنفيذى بحت باعتباره أمر من رئيس الدولة الى موظفيـه بتنفيـذ القانون ، فى حين يرى فريق آخر بأن الاصدار جزء لا يتجزأ من العمليـة التشريعية ومن ثم فانه عن طريقه يشترك الملك فى العملية التشريعية ، وهـذا الرأى هو الذى يميل اليه غالبية الفقه ، اذ أن الاصدار خطوة قانونية ومرحلة لازمة وضرورية لاكتمال التشريع وبدونه لا يمكن أن يتحقق ، كما أنه ما لم يصـدر القانون فان السلطة القضائية لا تملك تطبيقه ، والسلطة التنفيذية لا يمكن أن تنفذه ٠

(ب) دور البرلمـان فى العمليـــة التشريعيـــة :

سبق أن أشرنا الى أن البرلمـان يتكون من مجلسين ، وأن الدستور راعى تحقيق المساواة بينهما فيما عـدا استثناءات محـدودة ، وعلينا أن نوضح دور كل منهما فى مراحل العملية التشريعية ، والبرلمـان يملك دورين اساسيين فيما يتعلق بالتشريع وهما من أهم مراحل العملية التشريعية هما : الاقتراح ، والمناقشة والتصويت ٠

(ا) الاقتـــراح :

لكـــل من المجلســين حق الاقتـــراح ، وهـذه هـى المـرة الأولى فى التاريخ الدستورى للمجالس النيابية فى مصر التى يتقـرر فيها للمجالس النيابية اقتراح القانون ، ذلك أن الاقتراح فى الدساتير السابقة ـ القوانين النظامية واللوائح الأساسية ـ خاصا بالحكومة وحـدها ـ حتى فى القانون النظامى الصادر سنة ١٩١٣ كان حق الاقتراح من قبل اعضاء الجمعيـة التشريعية موقوفا على موافقة مجلس الوزراء(٢) ٠

ويسمى الاقتراح المقـدم من أعضاء المجلسين « الاقتراح البرلمـانى » تمييزا له عن الاقتراح المقـدم من الملك والذى يسمى الاقتراح الحكومى ٠

---

(١) د٠ كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٣٦٧ ، ٣٦٨ ٠
(٢) السيد صبرى ـ القانون الدستورى ص ٣٨٨ ٠

والاقتراح حق لأعضاء المجلسين وقد راعى الشرع تحقيق المساواة بين المجلسين في حق الاقتراح وذلك فيما عدا اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها اذ جعله الدستور قاصرا على اعضاء مجلس النواب والملك ..

واذا كان اعضاء مجلس الشيوخ لا يملكون اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها فانهم يملكون حق اقتراح الغاء الضريبة أو انقاصها لأن الدستور لم يحرم مجلس الشيوخ من هذا الحق(١) .

ويقدم الاقتراح من عضو البرلمان مصوغا في مواد ، موقعا عليه منه ، وترفق به مذكرة ايضاحية ، ويحال هذا الاقتراح على لجنة الاقتراحات لفحصه وابداء رأيها فيه ، فاذا وافقت اللجنة عليه يحال الى اللجنة الخاصة لفحصه وتقديم تقرير عنه ، وفي هذه المرحلة يشترك الاقتراح الحكومي ، مع الاقتراح البرلماني ، واذا وافقت اللجنة الخاصة فانه يعرض على البرلمان للمناقشة والتصويت وهذه هي المرحلة الأخيرة .

ويحق لعضو البرلمان أن يسحب اقتراحه فيسقط الاقتراح اللهم الا اذا تمسك به غيره من الأعضاء فلا يتم السحب ، كما انه للمجلسين حق تعديل الاقتراح وفي هذه الحالة يعتبر ذلك بمثابة اقتراح جديد .

(ب) المناقشة والتصويت :

وهي المرحلة الثانية من مراحل ميلاد التشريع بعد الاقتراح ، وهذه المرحلة يستقل بها المجلسين وحدهما ، ومن ثم لا يجوز السلطة التنفيذية أن تشترك في هذه المرحلة ، وجلسات المجلسين علنية وتتحقق العلنية بوسيلتين ، بحضور الجمهور جلسات المجلس في اي وقت ، وبنشر محاضر الجلسات في الجريدة الرسمية ، على انه لكل من المجلسين أن يطلب أن تكون الجلسة سرية وذلك بناء على طلب من الحكومة أو عشرة من الأعضاء ، والمجلس هو الذي يقرر ما اذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح تجرى علنية أم سرية (م ٩٨ من الدستور) .

ولا يجوز الموافقة على مشروع القانون دون مناقشة في مداولة يجريها الأعضاء . وتبدأ المداولة بتلاوة تقرير اللجنة ثم نص المشروع مادة مادة واذا كانت اللجنة قد عدلت بعض المواد يتلى الأصل والتعديل ، ثم

---

(١) السيد صبري ـ المصدر السابق ص ٣٩٠ .

يناقش المجلس المبادىء العامة ، ويؤخذ الراى بعد ذلك للانتقال الى مناقشة المشروع ، فاذا وافق المجلس عن ذلك يناقش المشروع ويؤخذ الراى عليه مادة مادة ، ثم يعرض المشروع كاملا على المجلس ويقترع عليه بالمناداة بالاسم ، ولا يجوز الاقتراع على مشروع القانون المكون من اكثر من مادة قبل مضى اربعة ايام كاملة على انتهاء المداولة .

والعلة من هذه المدة اعطاء مهلة للاعضاء للتفكير والتروى والوقوف على رأى الأمة وذلك قبل التصويت على القانون .

ويتم الاقتراع ـ التصويت ـ بعد قفل باب المناقشة ولا يصح اجتماع المجلس الا بحضور أغلبية الأعضاء ثم يقرأ النص الذى سيقترع عليه قبل اخذ الراى مباشرة .

وقد بينت لائحة المجلس كيفية التصويت ـ أى الاقتراع ـ وهى تنحصر فى وسائل ثلاث :

١ ـ التصويت الشفوى . ٢ ـ التصويت بالقيام والجلوس .

٣ ـ التصويت بالمناداة على الاسم .

وتتبع الطريقة الأولى والثانية كقاعدة عامة اما الأخيرة فتتبع فى اقتراع الثقة ، وفى الاقتراع النهائى على مشروعات القوانين ، أو بناء على طلب عشرة اعضاء على الأقل ، أو عند الشك فى التصويت الشفوى .

وبعد موافقة المجلس على المشروع يرسله رئيس المجلس الذى وافق عليه الى رئيس المجلس الآخر ، وفى حالة موافقة المجلس الآخر عليه يعتبر المشروع موافقا عليه من كل من المجلسين ويرسله رئيس المجلس الأخير الى الوزير المختص ليعرضه بدوره على الملك للتصديق عليه .

وللمجلس الآخر أن يعدل من المشروع المرسل اليه ، وفى هذه الحالة للمجلس الأخير أن يقرر بناء على اقتراح احد اعضائه ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من قبل المجلس الأول الذى سبق أن وافق على المشروع وذلك للاتفاق على نصوص تقبلها كل من اللجنتين ، واذا تحقق ذلك ترفع كل لجنة تقريرا لمجلسها ، وتتم المناقشة على النص المعدل داخل كل من المجلسين اما اذا لم يتفق المجلسان ، فلا يجوز عرض المشروع امام المجلس الأول الذى أقره قبل مضى شهر من رفضه من كل من اللجنتين ، واذا استمر حد المجلسين معارضا للمشروع ، فانه يسقط حيث لا يمكن

أن يتم الا بموافقة كل من المجلسين مهما تكررت عدد مرات الرفض ، وذلك لأن قاعدة المساواة بين المجلسين توجب أن كل منهما لا يستطيع أن يملك من سلطة التعديل اكثر مما يملكه المجلس الآخر(١) ٠

ثانيا ـ الاختصاصات المالية البرلمان :

حدد دستور ١٩٢٣ في الباب الرابع منه الاختصاصات المالية ، الى جانب انه ذكر في الباب السابع بعض اختصاصات مالية اخرى ٠ وهى تنقسم الى قسمين : الأولى وتتعلق بالقوانين المالية ، والثانية وتتعلق بالميزانية ٠

(أ) القوانين المالية :

اذا كانت القاعدة العامة هي مساواة المجلسين في الاختصاصات ، الا أن دستور ١٩٢٣ قد خرج عن هذه القاعدة كما اشرنا بالنسبة لانشاء الضرائب أو زيادتها ، فجعل الحق للملك ولأعضاء مجلس النواب فقط وذلك تطبيقا للمادة ٢٨ من الدستور التي قررت ان « للملك ولمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين ، عدا ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب ، وحرمان مجلس الشيوخ من هذا الحق يقتصر على الانشاء أو الزيادة ومن ثم يقتصر كما يرى بعض الفقهاء على اقتراح الضرائب الجديدة ، أو زيادة الضرائب القائمة وعلى ذلك يكون له زيادة الضرائب الجديدة المعروضة عليه كمشروع للقانون سواء اكان هذا المشروع محالا عليه من مجلس النواب الذي سبق أن اقرها ، أو كانت مشروعات قوانين مقدمة من الحكومة نوق حقه في اقتراح الغاء الضرائب أو تخفيضها(٢) ٠ وفيما عدا انشاء الضرائب أو زيادتها المنصوص عليها في المادة ٢٨ المشار اليها فان سلطة المجلسين واحدة في سائر المسائل المالية حتى تلك التي لا تكون قانونا من حيث الجوهر والطبيعة كالقروض المالية ، والاعتمادات المالية ، ومنح امتياز فرغم ان هذه الموضوعات لا تعتبر قانونا ، انما يجب أن تصدر بقانون ٠

والمسائل المالية التي يختص بها البرلمان بمجلسية تشمل الضرائب والرسوم والأموال التي نصت عليها المادة ١٣٤ وبالنسبة للضرائب فان

---

(١) د٠ السيد صبري ـ المصدر السابق ص ٣٦٣ ، ٣٦٥ ٠
(٢) د٠ السيد صبري ـ المصدر السابق ص ٣٦٨ ـ ٣٦٩ ٠

انشائها أو تعديلها أو الغائها أو الاعفاء منها يتطلب صدور قانون أما الرسوم والأموال فانه لا يشترط صدور قانون وانما يمكن أن تتقرر بناء على قانون ومن ثم يمكن للبرلمان أن يجيز بقانون لبعض الهيئات أو المصالح أن تفرض الرسوم والأموال فى حدود معينة ٠

كما يدخل فى نطاق المسائل المالية المعاشات والتعويضات والمكافئات (م ١٣٦ من الدستور) والقروض والتعهدات المالية والامتيازات والاحتكارات والتصرف بغير مقابل فى أموال الدولة (م ١٣٧ من الدستور) ٠

(ب) الميزانيــــة :

والى جانب المسائل المالية التى أشرنا اليها والتى يتطلب الأمر أن تنظم بقانون أو بناء على قانون صادر من البرلمان ، فان البرلمان له اختصاصات تتعلق بميزانية الدولة بين الدستور الأحكام المتعلقة بها فى المواد ١٣٨ ـ ١٤٥ والمادة ١٦٦ ٠

والميزانية هى الحساب التقديرى لمصروفات وايرادات الدولة خلال مدة معينة ، فالميزانية توضح جباية الايرادات ، كما انها توضح البنود المختلفة للانفاق ، ومدة الميزانية عادة تتحدد لسنة واحدة يطلق عليها السنة المالية للدولة ٠ ومن ثم يجب اقرارها عاما فعاما ٠

وتعتبر الميزانية من حيث موضوعها أو طبيعتها عملا اداريا ، ولكن على الرغم من طبيعتها الادارية فانه يتاح للبرلمان أن يبدى ارادته التامة فى نطاقها بما له من ولاية بمقتضى نصوص الدستور ، ومن ثم تعتبر الميزانية من هذه الزاوية قانونا من حيث الشكل باعتبار أن اقرارها يتطلب موافقة البرلمان ٠

ويجب أن تناقش الميزانية أولا فى مجلس النواب اعمالا لنص المادة ١٣٩ من الدستور التى قررت بأن « تكون مناقشة الميزانية وتقريرها بمجلس النواب أولا » ، وبعد انتهاء مجلس النواب من مناقشتها واقرارها يرسلها الى مجلس الشيوخ ٠ ويعد هذا استثناء على مبدأ المساواة بين مجلسى البرلمان ٠ وقد أرجعت لجنة وضع الدستور هذا التمييز الى التقاليد البرلمانية التى تقضى بذلك فى حين أن سبب هذا التمييز كما يرى بعض الفقهاء هو أن مجلس الشيوخ يتكون بطريقة أقل ديمقراطية ومن ثم لا يعتبر ممثلا للشعب عكس مجلس النواب الذى يختار عن طريق

الاقتراع العام ومن ثم لاختصاصه اعم واشمل واولويته غير منازع فيها(١)
كما حتم الدستور موافقة البرلمان على الاعتمادات الاضافية (م ١٤٣)
ونظرا لأهمية الميزانية فقد قرر الدستور عدم جواز فض الدورة
البرلمانية قبل الانتهاء من الميزانية (م ١٤٠) ، كما يجب عرض الحساب
الختامي على البرلمان لاعتماده (م ١٤٤) ٠

وقد توقع المشرع الدستوري امكان الخلاف بين المجلسين بصدد
اقرار الميزانية فوضع حلا لها جاء في المادة (م ١٦٦) التي نصت على انه
اذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من ابواب الميزانية يحل
بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة ٠٠
ويعمل بذلك الى ان يصدر قانون بما يخالفه ، وهذه الطريقة بلا شك
تغلب مجلس النواب على مجلس الشيوخ نظرا لأن عدد اعضاء مجلس
النواب اكثر من الشيوخ ، ومن ثم تتوفر له الأغلبية في حالة انعقاد المجلسين
بهيئة مؤتمر الأمر الذى يؤدى الى اعتباره اخلالا بمبدأ المساواة بين
المجلسين ٠ لأن مجلس النواب على هذا الوضع يعتبر سلطة اعلى فيما
يتعلق بالميزانية ٠

وقد وضع الدستور قيدين على سلطة البرلمان فيما يتعلق باختصاصه
في نطاق اقرار الميزانية :

الأول : وقد نصت عليه المادة ١٤١ وهو يتعلق باعتمادات الميزانية
المخصصة لسداد الدين العمومي فهذه لا يجوز تعديلها بما يمس تعهدات
مصر في هذا الشأن ، وكذلك الحال فيما يتعلق بالمصروفات الواردة في
الميزانية تنفيذا لتعهدات دولية ٠

والثاني : ويتعلق بمخصصات الملك والبيت المالك فهذه تحدد
بقانون عند تولية الملك وتظل كما هي طيلة مدة حكمه بحيث لا يجوز
للبرلمان تعديلها عند اقرار الميزانية ، كذلك يعين القانون مرتبات اوصياء
العرش على ان تؤخذ من مخصصات الملك (م ٥٦) ٠

---

(١) د٠ السيد صبري ـ المصدر السابق ص ٤٢٨ ٠
ـ د٠ كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٣٨٠ ٠
(٢) د٠ السيد صبري ـ المصدر السابق ص ٤٣٧ ـ ٤٣٨ ٠
ـ د٠ كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٣٧٩ ٠

ثالثا - الاختصاصات السياسية للبرلمان :

النظام الذى اقامه دستور ١٩٢٣ نظاما نيابيا برلمانيا كما أشرنا، والنظام البرلمانى يعطى للبرلمان سلطات رقابية على السلطة التنفيذية ومحاسبتها وتعد من اهم وظائف المجالس النيابية وذلك حتى تتمكن المجالس النيابية باعتبارها ممثلة للأمة من مراجعة أعمال الحكومة والاشراف على السلطة التنفيذية •

وقد حدد دستور ١٩٢٣ الاختصاصات السياسية للبرلمان فى المواد ١٠٧ ، ١٠٨ ، ٦١ ، ٦٢ ، ٦٦ وهذه الاختصاصات تشمل حق السؤال ، والاستجواب ، والتحقيق البرلمانى ، والمسئولية الوزارية السياسية والجنائية • ورفض الميزانية وذلك على التفصيل الآتى :

١ - حق السؤال :

لكل عضو من أعضاء البرلمان حق سؤال الوزراء وذلك لايضاح أمر يجهله العضو • والسؤال لا يتعدى العضو السائل والوزير المسئول ومن ثم لا يجوز أن يشترك آخرون من أعضاء المجلس فى الموضوع فالسؤال ليس موضوعه استجواب او طرح ثقه وانما يتعلق بالوقوف على معلومات صحيحة فى مسألة يجهلها العضو او لم يتمكن من الوقوف عليها بنفسه • ومن ثم فان السؤال يجب ان يصاغ بطريقة موضوعية ، خاليا من التعليق والجدل والتعليقات الخاصة ، فى صفة موجزة ، والا يكون فى عبارات جارحة أو ذكر اشخاص أو المساس بهم فى شئونهم الخاصة منصبا على الوقائع المطلوب استيضاحها ، كما لا يجب أن يكون توجيه السؤال ضارا بالمصلحة العامة او مخالفا للدستور ، فوق ألا يكون السؤال متعلقا بشخص النائب او مصلحة خاصة موكول أمرها اليه ، كما يجب الا يشير الى ما ينشر الى الصحف او يمس امرا مطروحا امام القضاء (مَ ١٤٩ من لائحة مجلس النواب) •

ويجيب الوزير على السؤال فى نفس الجلسة او جلسة قادمة ويحيط العضو علما بما جهله ، فاذا كانت المعلومات كافية كان بها والا فان له الحق أن يستوضحه فيما بقى من امور غامضة •

والسؤال حق شخصى للسائل فله أن يتنازل عنه ، كما أنه غير مقيد باجراءات خاصة ، وللسائل ان يطلب الاجابة كتابة فى هذه الحالة يرسلها الوزير الى رئيس المجلس لارسالها اليه •

ونظرا لأن السؤال لا يترتب عليه اى مناقشة ، كما لا يترتب عليه أية قرارات الأمر الذى يجعله عقيم الأثر من الناحية القانونية .

ويمكن ان يتحول السؤال الى استجواب بشرط الا يتم فى الجلسة المعروض فيها السؤال فيما عدا الأسئلة المتعلقة بالميزانية فيمكن ان تتحول الى استجوابات فى ذات الجلسة (م ١٥٤ من اللائحة) .

٢ ـ حق الاستجواب :

اذا كان السؤال مجرد احاطة السائل بامر يجهله ولا يترتب عليه اية آثار قانونية فان الاستجواب اعم واخطر على مركز الوزارة من السؤال ، ذلك انه لا يقصد مقدمة من ورائه استيضاح امر يجهله ، وانما يبغى مناقشة سياسة الوزارة فى شان من الشئون ، وهو على خلاف السؤال لا يقتصر على السائل والوزير وانما يجوز لكل من يريد من الأعضاء والوزراء المساهمة فى المناقشة ومن ثم يفتح الباب على مصراعيه للمناقشة ، كما انه اذا تنازل عنه مقدمه فيجوز لسواه ان يحل محله فيه ، واذا لم يقتنع المستجوب او المجلس ببيان الوزير ، كان للمستجوب او لغيره طرح الثقة بالوزارة ، وعلى ذلك فان الاستجواب من شانه أن يثير الثقة بالوزارة اذا تطلب الأمر ذلك .

ونظرا لأن الاستجواب يتضمن محاسبة الوزارة او احد الوزراء (م ١٥٧ من اللائحة) ، كما انه يمكن أن يثير الثقة بالوزارة لذلك احاطه الدستور باجراءات خاصة وحتى لا تؤخذ الوزارة على غرة لذلك لا تحصل المناقشة فيه الا بعد مدة معينة من تقديمه حتى لا تفاجأ الوزارة به ، وحتى يعطى الوزير المستجوب مهلة كافية لاعداد رده لذلك قررت المادة ١٠٧ من الدستور على انه « لا تجرى المناقشة فى استجواب الا بعد ثمانية ايام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير » وترتيبا على هذا النص فانه لا يجوز اجراء مناقشة الاستجواب الا بعد ثمانية أيام من تقديمه غير انه لا يتقيد بهذا الموعد فى حالة واحدة هى : حالة الاستعجال بشرط موافقة الوزير المختص ومن ثم فان حالة الاستعجال وحدها لا تؤدى الى عدم الالتزام بهذه المدة وانما يجب أن يوافق الوزير المختص .

والقاعدة أن العضو يرسل الاستجواب الى رئيس المجلس التابع له بعد تلاوته فى الجلسة وسماع اقوال الوزير فى انسب الأوقات لمناقشته .

يحدد المجلس موعدا للمناقشة على الا يقل عن ثمانية ايام من تاريخ تقديمه ـ فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير ـ ولا يجوز تأخير الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية لأكثر من شهر من تاريخ تقديمها ، وسماع أقوال الوزير فى تحديد موعد المناقشة من الأمور الضرورية ، ولما كان الاستجواب يمكن أن ينتهى الى طرح الثقة بالوزير المستجوب فقد قررت المادة ١٠١ من الدستور أنه « يحق للوزراء دائما أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية ايام فى الاقتراع على عدم الثقة بهم وعلى ذلك تكون أقل مدة بين الايداع والتصويب على عدم الثقة هى ١٦ يوما ، لأن الاستجواب لا يناقش الا بعد ثمانية أيام ، ولا يقترح على الثقة الا بعد ثمانية أيام أخرى من انتهاء المناقشة فى الاستجواب(١) .

٣ ـ التحقيق البرلمانى :

والتحقيق البرلمانى من الحقوق التى قررها دستور ١٩٢٣ فى المادة ١٠٨ منه التى قررت أن « لكل من المجلسين اجراء التحقيق ليستنير فى مسائل معينة داخله فى حدود اختصاصه » ، وهو من الحقوق الضرورية فى الدول النيابية البرلمانية وذلك لأنه يتيح للبرلمان أن يقف بنفسه على المعلومات اللازمة لأتخاذ قرار من القرارات ، أو لكى يقف بنفسه على عيوب الآلة الحكومية من النواحى السياسية والادارية والمالية .

والتحقيق البرلمانى له صور عديدة منها ما قرره الدستور فى المادة ٩٥ منه باختصاصه فى الفصل فى صحة نيابة اعضائه ، ومنها ما قرر لمجلس النواب من اتهام الوزراء أمام مجلس الشيوخ او هيئة مخصوصة فيما يقع منهم من جرائم تتعلق بتأديته وظائفهم (م ٦٦) ؛ ومنها حق المجلس فى اجراء تحقيق للوقوف على عيوب مصلحة من مصالح الدولة .

والتحقيق البرلمانى قد يقوم به المجلس بكامل هيئته ولكن العادة جرت أن يقوم به المجلس عن طريق احدى لجانه ، وهذه اللجنة قد تكون من لجان المجلس الدائمة وقد تختار لهذا الغرض .

---

(١) وايت وحيد ـ المصدر السابق ص ٤١٧ ، ٤١٨ .

ويستطيع البرلمان في اجراء التحقيق سواء عن طريق كامل هيئته أو عن طريق لجانه الاتصال بالأفراد وبالموظفين للوقوف على الحقائق ، وله الاطلاع على الأوراق والملفات وله ان يستخدم كافة الوسائل التي من شأنها أن تتيح له الوقوف على الحقيقة .

٤ ـ للمجلسين ابداء الرغبات فيما هو داخل في اختصاص السلطة التنفيذية . لعضو البرلمان ان يتقدم اقتراحا برغبة يدعو الحكومة فيها للقيام بعمل معين من الاعمال الداخلة في اختصاصها ، كأن يتقدم العضو اقتراحا برغبة في ان تحد الحكومة من الانفاق الحكومي ، أو تقلل من عدد الموظفين أو أن تتقدم الحكومة مشروع قانون في موضـوع معين ويوافق المجلس على ذلك .

والرغبة تختلف عن القانون ، لأن القانون لا يصير كذلك الا باتباع اجراءات ومراحل يمر خلالها المشروع بين السلطة التنفيذية والبرلمان حتى يكتمل ، في حين ان الرغبة ينفرد كل مجلس بتقريرها ، وتكتسب قوتها منه وحده أي لا تحتاج الى موافقة المجلس الآخر او الملك ، الى جانب أن الرغبات ليس لها القوة الالزامية التي يتمتع بها القانون لأنها لا تخرج عن كونها ارشاد او تصريح يعرب من مجلس من المجلسين عن رضه او ميله في ان تقوم الحكومة بعمل معين وهي ـ اى الحكومة ـ قد تعمل بها وقد لا تعمل وفي هذه الحالة اما أن يقتنع المجلس بمسلك الحكومة ، واما ان يترتب على عدم تلبية الرغبة تحريك المسئولية الوزارية ـ بالنسبة لمجلس النواب فقط .

٥ ـ حق رفض الميزانية :

من الوظائف السياسية التي قررها دستور ١٩٢٣ حق رفض الميزانية وذلك لاجبار الحكومة على الاستقالة ، وهذا الحق نادر التحقق وقليل الاستعمال في النظم البرلمانية وذلك لأن الوزارة اذا فقدت الثقة داخل المجلس لا تتردد في الاستقالة ، أو تسارع بحل البرلمان .

٦ ـ حق مجلس النواب في اتهام الوزراء عما يقع جرائم تتعلق بتادية وظائفهم وهو حق مقرر في الدساتير البرلمانية وغير البرلمانية على ان هذه النظم لم تتفق حول الجهة التي يتهم امامها الوزراء اذا اتهمهم مجلس النواب ، والعقوبات التي يمكن توقيعها ، وبعض النظم تضع قوانين خاصة لمحاكمة الوزراء .

وقد أخذ دستور ١٩٢٣ بمسئولية الوزراء الجنائية وبين الاجراءات الواجب اتباعها فى الاتهام ، ومجلس النواب هو الذى يتولى توجيه الاتهام للوزراء ، اما محاكمتهم فتتم امام مجلس مخصوص مشكل من الشيوخ وعدد ن المستشارين .

وحق مجلس النواب فى توجيه الاتهام للوزراء قررته المادة ٦٦ من الدستور التى قررت انه « لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام الا باغلبية ثلثى الآراء ، ولمجلس الأحكام المخصوص وحدة حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من تلك الجرائم . ويعين مجلس النواب من اعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام ذلك المجلس » وقد بينت المادة ٦٧ من الدستور كيفية تأليف المجلس المخصوص فقررت بأن « يؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيسا ومن ستة عشر عضوا ، ثمانية من اعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة ، وثمانية من قضاة تلك المحكمة من المصريين بترتيب الأقدمية ، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التى تليها ثم من قضاتها بترتيب الأقدمية كذلك » .

ويوقف الوزير عن العمل الى أن يقضى مجلس الأحكام فى امره ، كما لا تحول اقالته من لقامة الدعوى عليه (م ٧١) ويصدر مجلس الأحكام قراراته باغلبية اثني عشر صوتا (م ٦٩) .

والجرائم التى يعاقب عليها الوزراء هى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات ، أما عدا ذلك من جرائم والتى يمكن ان تثير مسئولية الوزراء والعقوبات المقررة لها فقد ترك الدستور امرها لقانون يصدر من البرلمان . غير أن البرلمان المصرى فى ظل دستور ١٩٢٣ لم يضع مثل هذا القانون ، وان كانت هناك مشروعات قدمت فى هذا الشان الا انها لم تتم .

والعفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الأحكام لا يجوز الا بموافقة مجلس النواب وحده (م ٧٢) .

٧ ـ المسئولية الوزارية :

تعد المسئولية الوزارية حجر الزاوية فى النظام البرلمانى ، وتعد أهم ضمانات الحريات العامة ، فاذا ما أخطات السلطة التنفيذية ، وتخطت

الحدود المرسومة لها ، أو أساءت استخدام سلطاتها فى كل هذه الحالات تكون قد ارتكبت خطأ يستوجب المسئولية .

وقد أخذ دستور ١٩٢٣ بالمسئولية السياسية ، وهى قد تكون مسئولية تضامنية ، وقد تكون فردية .

وقد قررت هذه المسئولية بمقتضى المادة ٦١ من الدستور التى قررت أن « الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة ، وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته » .

ولكون النظام المصرى الذى أقامه دستور ١٩٢٣ نظاماً برلمانياً يقوم على أن الملك وإن كان هو السلطة التنفيذية وقراراته مصونة لا تمس (م ٣٣) ، إلا أن الوزارة هى التى تهيمن على مصالح الدولة (م ٥٧) ، كما أن أوامر الملك شفهية أو كتابية ليس من شأنها أن تخلى الوزراء من المسئولية (م ٦٢) .

وترتيباً على ذلك فإن المسئولية تكون تضامنية وذلك إذا كانت موجهة من مجلس النواب ضد الحكومة لأمر يتعلق بالسياسة العامة للدولة ، أى بالمسائل المتخذة أساساً كمنهج تتبعه الوزارة ، أو كان العمل الموجب للمسئولية صادراً من رئيس الوزراء ، كما تتحقق المسئولية التضامنية وذلك إذا ما تضامنت الوزارة كلها مع الوزير فى حالة تقرير المسئولية الفردية ، وفى هذه الحالة تبدأ المسئولية فردية وتنتهى إلى المسئولية التضامنية وعلى كل فالنظام البرلمانى يقوم على عدم السماح لأى عمل حكومى يصدر من الوزارة بأن يكون خارجاً عن مجال المسئولية الوزارية للوزارة .

أما المسئولية الفردية فهى تنصب على وزير عن عمل يتعلق بوزارته فيطرح مجلس النواب الثقة به فإذا قرر عدم الثقة بالوزير فيتعين عليه أن يستقيل دون سائر أعضاء الوزارة .

وهذا الحق مقصور لأعضاء مجلس النواب ويخرج عنه أعضاء مجلس الشيوخ ، وهذه حالة من الحالات التى خرج الدستور بمقتضاها على مبدأ المساواة بين المجلسين .

ولخطورة المسئولية الوزارية ، فقد أحاطها الدستور بضمانات عدة

استخدامها ، حتى لا يساء استخدامها من اجل ذلك اعتبر الاستجواب مقدمة لطرح الثقة ومن ثم لا يجوز مناقشته الا بعد ثمانية ايام (م١٠٧) الا فى حالة الاستعجال التى اشرنا اليها وموافقة الوزير المختص .

وفى حالة الاقتراع بالثقة فانه يحق للوزراء ان يطلبوا من مجلس النواب تاجيل المناقشة فى الاقتراع على عدم الثقة بهم ثمانية ايام (م ١٠١) . كذلك نصت المادة المذكورة على ان طريقة التصويت فى حالة الاقتراع على الثقة بالوزير عن طريق المناداة على الأعضاء بالاسم وبصوت عال وذلك على خلاف التصويت فى المسائل الأخرى حيث يتم شفويا ، أو بالقيام أو بالجلوس .

ولم يكتف الدستور بهذه الضمانات ، فقد اعطى السلطة التنفيذية حق الحل وذلك ليحقق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على النحو الذى سنبينه بالتفصيل عند الحديث عن اختصاصات السلطة التنفيذية فى ظل دستور ١٩٢٣ والعلاقة بين السلطات .

ولم يشترط الدستور اغلبية خاصة لتقرير المسئولية السياسية ، وانما يكتفى بالأغلبية المطلقة للحاضرين (المادتان ٩٩ ، ١٠٠) من الدستور .

والمسئولية السياسية بنوعيها سواء اكانت تضامنية ام فردية لا تكون الا امام مجلس النواب فقط (م ٦٥) وذلك باعتباره المجلس الذى يمثل الأمة تمثيلا صادقا باعتباره منتخبا بالاقتراع العام المباشر بينما مجلس الشيوخ يشتمل على اعضاء معينين ، ومن المنطق ان لا يسأل الوزراء الا امام المجلس الأكثر تمثيلا للأمة والى جانب هذا الاعتبار ، فان هناك اعتبارا آخر جعل هذا الحق لمجلس النواب فحسب دون مجلس الشيوخ ، ويتمثل فى ان مجلس النواب وحده هو الذى يتقبل الحل من السلطة التنفيذية دون مجلس الشيوخ ومن ثم فانه سيكون حريصا فى استعمال حقه فى اسقاط الوزارة . والى جانب ذلك يفضل بعض الفقه ان تكون الوزارة مسئولة امام مجلس واحد حتى لا تتعدد جهات الرقابة على الحكومة ومن شأن ذلك أن يؤدى الى اضعافها وعرقلة عملها(١) .

---

(١) للمزيد من التفصيل د. السيد صبرى ـ المصدر السابق ص ٥٦٩ وما بعدها .
ـ د. كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٣٨٦ وما بعدها .

المطلب الثالث

ضمانات اعضاء البرلمان

لكى يكفل دستور ١٩٢٣ استقلال البرلمان وحرية أعضائه فى التعبير عن آرائهم فقد قرر العديد من الضمانات التى تحقق ذلك فى مواجهة طغيان اى سلطة أخرى من سلطات الدولة ٠ وهذه الضمانات نصت عليها المواد ١٠٩ ، ١١٠ ، ١١٢ ، ٩٣ ، ٩٥ ، ١٨ ، ١١٩ ، ١١١ من الدستور وأهم هذه الضمانات ما يلى :

اولا ـ عدم المسئولية

ومقتضى هذه الضمانة عدم مسئولية اعضاء مجلس البرلمان عن آرائهم واقوالهم التى يبدونها فى المجلسين ، وقد نصت المادة ١٠٩ من الدستور على هذه الضمانة فقررت انه « لا يجوز مؤاخذة اعضاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء فى المجلسين » ٠

ومقتضى عدم المؤاخذة الواردة فى النص السابق الاشارة اليه يقتضى عدم المؤاخذة الجنائية او المدنية ، ومن ثم لا يترتب على الآراء والاقوال التى يبديها عضو المجلس فى المجلسين اية نوع من انواع المسئولية الجنائية او المدنية سواء كانت الآراء او الاقوال شفاهة ، او كتابة ٠

وهذه الضمانة من اهم الضمانات التى قررها دستور ١٩٢٣ وذلك لأنها تكفل حرية الأعضاء فى التعبير عن إرادة الأمة دون خشية من الوقوع فى حبائل المسئولية ، ولأن مؤاخذة الأعضاء فى هذه الحالة من شأنه أن يؤدى الى خنق حرية الأعضاء والحيلولة بينهم وبين قيامهم بواجباتهم التى لا يمكن ان تؤدى على الوجه الأكمل الا بمنحهم الحرية فى ابدائها على اى وضع ارادوا(١) ٠

ويشترط لتطبيق قاعدة عدم المسئولية عدة شروط هى :

١ ـ عدم المسئولية التى تتوفر للنائب فى مجلس البرلمان تقتصر على الآراء والأقوال ، فهذه الآراء والأفكار التى تتعلق بوظيفة النائب وتسهل له القيام بوظيفته الرقابية على أعضاء السلطة التنفيذية ٠ ومن ثم لا تشمل الأعمال المادية التى يرتكبها العضو كالضرب وخلافه تمثل هذه

---

(١) د٠ السيد صبرى ـ المصدر السابق ص ٢٤٢ ـ ٤٤٣ ٠

الأفعال لا تتعلق بما تقتضيه وظيفه العضو، ولا يتمتع فى نطاقهـا بأى حماية ، ويكون مسئولا عنها ، مسئولية جنائية ومدنية ٠

٢ ـ يجب لكى تتحقق عـدم المسئولية ان تكون الآراء والأقوال والأفكار التى يبديها العضو داخل المجلس ومن ثم لا تشمل هـذه الأمور اذا ما تمت خارج المجلس ، فلو كتب احـد أعضاء المجلسين مقالا فى صحيفة ، أو خطب خطبة ، أو قام بتوزيع منشور ، وكان اى من هـذه التصرفات يشكل فعلا يثير المسئولية الجنائية أو المدنية فان العضو يكون مسئولا عن هـذه الأمور لأنها تمت خارج المجلس ٠

٣ ـ كما أن عـدم المسئولية لا تشمل السب والقـذف الذى يخرج عن نطاق عمل العضو ووظيفته ٠

ويلاحظ أن عـدم المسئولية من النظام العام ومن ثم لا يجوز التنازل عنها ، وكل تنازل يتم فى هـذا الشأن يقع باطلا ، كمـا أنه يلاحظ انه فى كل الحالات التى لا تنطبق فيها قاعـدة عـدم المسئولية وتتقرر مسئولية العضو الجنائيـة ، ففى هــذه الحالة يتحتم مراعاة قاعدة الحصـانة البرلمـانية قبل اتخاذ الاجراءات ضد العضـو ٠

ثانيـا ـ الحصانة البرلمـانية

ومقتضاها عـدم جواز اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد عضو البرلمـان دون اذن المجلس الا فى حالة التلبس وقـد نصت على هـذه الضمانة المـادة ١١٠ من الدستور التى قـررت انه « لا يجوز أثناء دور الانعقـاد اتخاذ أجراءات جنائية نحو اى عضو من اعضـاء البرلمـان ولا القبض عليـه ، الا باذن المجلس التابع هو له ، وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية » ٠

واعمالا لهـذا النص لا يجوز اتخاذ اى اجراء جنائى ، كما لا يجوز القبض على عضو البرلمـان أثناء أدوار الانعقاد فحسب الا بعـد الحصول على اذن من المجلس ٠

وقـد استثنى المشرع حالة التلبس بالجناية من اذن المجلس فيجوز ان يتبض على عضو المجلس ، كما يجوز أن تتخـذ الاجراءات الجنائية ضـده ، وحالة التلبس هـى الحالة التى يضبط فيها العضو وقت ارتكاب الجريمة أو بعـدها ببرهة يسيرة على النحـو المبين فى قانون الاجراءات الجنائية ، والحكمة التى استهدفها المشرع من استثناء هـذه الحالة هى

من ناحية المحافظة على معالم الجريمة وخوفا من اندثار معالمها ، ومن ناحية اخرى فان هذه الحالة تنتفى معها اية شبهة تثور حول تلفيق السلطة التنفيذية اوكيدها لعضو البرلمان والحكمة التى استهدفها المشرع من هذه الضمانة هي حماية اعضاء البرلمان من انتزاعهم من الجلسات بتلفيق التهم والكيد لهم من قبل السلطة التنفيذية وذلك للحيلولة بينهم وبين اعمال سلطاتهم الرقابية عليها ، ومن ثم تعمد الى تلفيق التهم لهم ، لذلك لا يجوز اتخاذ هذه الاجراءات الجنائية كما لا يجوز القبض على الاعضاء ما لم ياذن المجلس حتى يتاكد من عدم وجود اى شبهة وراء هذا الاتهام من تلفيق او كيد او غيره . وبالطبع فان هذه الشبهة تنتفى في حالة التلبس بالجريمة لأن شبهة التلفيق والكيد هنا غير واردة .

ويتمتع بهذه الحصانة جميع اعضاء البرلمان بما فيهم اعضاء مجلس الشيوخ معينين او منتخبين ، وهى تقتصر على عدم جواز اتخاذ الاجراءات الجنائية فى مواجهة العضو وذلك بالنسبة للجرائم التي تقع منه سواء أكانت جنائية او جنحة او مخالفة ومن ثم فهى تقتصر على الاجراءات الجنائية دون المدنية(١) .

وتقتصر الحصانة على ادوار الانعقاد سواء كان الانعقاد عاديا او غير عادى ومن ثم يظل الاعضاء فى المجلس يتمتعون بالحصانة مدة تاجيل البرلمان سواء كان التاجيل بقرار من الملك او البرلمان ولأن دور الانعقاد يظل قائما رغم تاجيل البرلمان ، اما اذا حل البرلمان فلا يتمتع الأعضاء بالحصانة حيث ان الحل ينهى دور الانعقاد ومن ثم ترتبط الحصانة بدور الانعقاد فتستمر باستمراره وتنتهى بانتهائه(٢) .

وتسقط الحصانة البرلمانية بمجرد انتهاء دور الانعقاد وفى هذه الحالة يجوز القبض والحبس الاحتياطى واتخاذ الاجراءات الجنائية ولكن قد يحدث ان تبدأ الاجراءات الجنائية بعد انتهاء دور الانعقاد وتستمر حتى تبدأ الدورة الجديدة فهل يمكن ان تستمر الاجراءات دون الحصول على اذن المجلس ؟ .

لم يشر دستور ١٩٢٣ الى حل هذه المسالة ، غير ان المستقر عليه

(١) وايت ووحيد ـ المصدر السابق ص ٤٣٨ .
ـ وايت ووحيد ـ المصدر السابق ص ٤٣٧ وما بعدها .

فى ظل هذا الدستور أنه يجب لمواصلة الاجراءات الجنائية ضد عضو المجلس الحصول على اذن • كذلك استقر الأمر على ضرورة الحصول على اذن المجلس بمواصلة الاجراءات اذا اتخذت اجراءات جنائية ضد العضو أثناء الحل ثم اجتمع المجلس قبل انتهاء المحاكم من الاجراءات(١) • أما اذا حكم على العضو بمقتضى اجراءات اتخذت فى غير دور الانعقاد فلا يوجد مقتضى للرجوع فى الحكم(٢) •

والحصانة البرلمانية لا تتعلق بمسئولية العضو ، كما أنها لا ترفع صفة الجريمة عن الفعل ، وانما يترتب عليها فقط عدم جواز اتخاذ الاجراءات الجنائية فى مواجهته •

ويقدم طلب رفع الحصانة من رئيس النيابة العمومية الى رئيس المجلس الذى يحيله عادة الى لجنة خاصة يطلق عليها « لجنة العدل » وهذه اللجنة يقتصر دورها على التثبت من أن طلب رفع الحصانة ليست وراءه أسباب سياسية أو كيدية • ويجب على المجلس اذا ما تثبت من أن العضو قد ارتكب جريمة أن لا يمتنع عن رفع الحصانة وذلك ليأخذ العدل مجراه فدور المجلس يقتصر على بحث طلب رفع الحصانة من الناحية السياسية فحسب(٣) •

ثالثا – كل مجلس يختص بالفصل فى صحة عضوية أعضائه

لكى يوفر الدستور استقلال البرلمان بمجلسيه ، فقد أعطاه وحده السلطة فى البت فى صحة عضوية أعضائه ، وقد نصت على ذلك المادة ٩٥ منه حيث قررت بأن « يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه • ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات ، ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى » •

كما نصت المادة ٧٥ من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ بأن « كل مجلس يختص وحده بالفصل فى صحة نيابة أعضائه وهو المرجع الأعلى فى ذلك » •

---

(١) د• السيد صبرى – القانون الدستورى ص ٤٤٢ •
د• وايت ووحيد – القانون الدستورى ص ٤٤١ •
د• كامل ليلة – القانون الدستورى ص ٤٠٥ – ٤٠٦ •
(٢) وايت ووحيد – المصدر السابق ص ٤٤٠ •
(٣) د• السيد صبرى – المصدر السابق ص ٤٤٠ •

وقد استقرت التقاليد البرلمانية على أن أول عمل يقوم به كل من المجلسين بعد انتخاب هيئة مكتبه ولجانه هو تحقيق صحة نيابة اعضائه وتحصيل الطعون المقدمة في انتخابهم ٠

وقد بينت المادة ٧٥ من قانون الانتخاب المشار اليها طريقة الطعن والفصل فيه بعد أن اعطت لكل مجلس سلطة البت العليا في صحة عضوية اعضائه فقررت بأن « لكل ناخب أن يطلب ابطال الانتخاب الذي حصل في دائرته بعريضة يقدمها الى رئيس المجلس تشمل على الأسباب التي يبني عليها الطلب ويكون توقيع الطالب مصدقا عليه ٠ ويجب تقديم الطلب في الخمسة‌عشر يوما التالية لاعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر ٠

ويجوز لكل مرشح حصل على اصوات في الانتخاب أن ينازع بالطريقة عينها في صحة انتخاب العضو الذي اعلن انتخابه ٠

ولكل من المجلسين سلطة سماع الطالب واعلان الشهود اذا رأى محلا لذلك ، وتجرى في حق الشهود أحكام قانوني العقوبات وتحقيق الجنايات ـ الاجراءات الجنائية ـ الخاصة بمواد الجنح ٠

ولكل من المجلسين أن يعهد بهذه السلطة للجنة التي ينتخبها لفحص نيابة الأعضاء ٠

ويفصل المجلس في الطلبات والمنازعات فيعلن صحة عملية الانتخاب واسم المنتخب الذي يرى أن انتخابه جرى صحيحا او يقضي ببطلان الانتخاب ويقرر خلو المحل ٠

ويلاحظ أن طريقة الطعن وإجراءات الفصل فيه تصطبغ بالصبغة القضائية التي تتطلب الفحص والتحقيق ، لذلك اعطى قانون الانتخاب لكل من المجلسين في قيامه بهذه المهمة سماع الشهود ، واعلانهم ، وتطبيق الأحكام الواردة في قانوني العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح٠

ويرى بعض الفقه(١) أن مهمة البرلمان في هذا الصدد وإن كان يجب عليه أن يعالجها بنزاهة القضاء الصبغة القضائية لها ـ والتي اشرنا اليها ـ الا أنه قد لوحظ أن المجالس النيابية لا تنظر الى هذه المهمة بعين القاضي العادل وكثيرا ما تغلب الأهواء والنوازع السياسية فتصدر قراراتها

(١) د٠ السيد صبري ـ المصدر السابق ص ٤٤٧ ، ٤٤٨ ٠

مدفوعة بهذه العوامل ، الى جانب أن الفصل فى صحة العضوية كما يرى صاحب هذا الرأى من شانه أن يمس مبدأ الفصل بين السلطات وذلك لأن البرلمان حينما يقوم بهذه المهمة انما يفصل فى نزاع واعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات المفروض أن القضاء وحده هو الذى يفصل فى مثل هذه المنازعات اذ أن الأمر يتعلق بمنازعة هى داخلة فى نطاق السلطة القضائية • ولهذه الاعتبارات عهدت العديد من الدساتير الى السلطة القضائية بالبت فى هذه المسالة •

على أن نصوص الدستور لا تحول دون أن يعهد بهذه المهمة الى القضاء اذ أن المادة ٩٥ المشار اليها نصت على أنه يجوز أن يعهد بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى ، ولو تحقق ذلك لكانت السلطة الأخرى هى القضاء(١) •

ولكى تعتبر النيابة باطلة فانه يتحتم أن يوافق ثلثا الأعضاء • فالبت فى صحة العضوية يتطلب اغلبية غير عادية ويشترط أن تقدم الطعون خلال الخمسة عشر يوما التالية لاعلان نتيجة الانتخاب •

وحق الطعن متاح فقط للناخبين والمرشحين فى الدائرة لأنهم وحدهم أصحاب المصلحة فى هذا الطعن •

رابعا ـ سقوط العضوية

ولكفالة استقلال البرلمان ، فانه وحده الذى يقرر سقوط عضوية اعضائه ويختلف السقوط عن صحة العضوية ، فالسقوط يتعلق بعدم توافر الشروط التى يحتمها الدستور فى النائب او الشيخ كالسن ـ الكفاية ـ النصاب ـ الأهلية الأدبية ـ الأهلية العقلية ـ الجنسية وغيرها من الشروط التى اشرنا اليها سابقا •

اما صحة العضوية فتتعلق بعيب وقع فى عملية الانتخاب ذاتها وكل ما يتعلق بها من قيد فى القوائم ، أو عملية الاقتراع ، أو الأغلبية المطلوبة ••• الخ •

وقد نصت المادة ٦٢ من قانون الانتخاب على أنه « اذا وجد احد الأعضاء فى حالة من احوال عدم الأهلية المنصوص عليها فى المادتين

---

(١) د• كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٤١١ ، ٤١٢ •

الرابعة والخامسة من هذا القانون سواء عرضت له اثناء نيابته او لم تعلم الا بعد انتخابه تسقط عضويته ·

كذلك تسقط عضوية من يفقد الصفات المشترطة في العضو · ويكون السقوط في الأحوال السالفة بقرار من المجلس » ·

وقد اختلف مجلسا النواب والشيوخ حول الأغلبية المطلوبة لقرار السقوط حيث ان اللائحة الداخلية لمجلس النواب تنص في المادة ٩٣ بان يكون القرار بالأغلبية العادية باعتبار ان السقوط غير صحة العضوية بينما قررت المادة ١٧ من لائحة مجلس الشيوخ ان السقوط يكون باغلبية الثلثين ·

خامسا ـ المكافئة البرلمانية

لا غنى عن المكافئة البرلمانية التي يتقضاها العضو في الأنظمة النيابية ، وذلك لأن كثيرا من النواب من الفئات المتوسطة ذات الدخل المحدود والتي تتعيش من كسبها الشخصي ، وعضويتهم في البرلمان تقتضي شغل اوقاتهم لممارسة ما تقتضيه عضويتهم فالى جانب تفرغهم أيام الاجتماعات البرلمانية فهم ايضا مشغولون معظم اوقاتهم الأخرى في الوقوف على احوال دوائرهم ، والى جانب ذلك فالكثير منهم من مناطق نائية ويقتضى الأمر اتخاذ مساكن لهم في القاهرة علاوة على مساكنهم في الدوائر التي يقيمون فيها ·

لكل هذه الاعتبارات فان من المتعلق ان يحصل النواب في البرلمان على مكافئة برلمانية على سبيل المساعدة والتعويض ولكي تتاح لهم فرصة التفرغ للاعمال البرلمانية ولكي لا ينشغلوا عنها الى كسب عيشهم ·

وكانت المكافئة خمسين جنيها في الشهر ، وحينما الغى دستور ١٩٢٣ وحل محله دستور ١٩٣٠ اصبحت ثلاثين جنيها ، وحينما اعيد دستور ١٩٢٣ مرة أخرى حددت بأربعين جنيها ، اما رئيس كل من المجلسين فيتقاضى مكافئة تساوى مرتب الوزير ·

ولا تعتبر المكافئة اداة من ادوات للتاثير على اعضاء البرلمان لأنها تتقرر بقانون يوافق عليها البرلمان نفسه ، ولا يترك امر تحديدها للحكومة ، فوق أن العضو يتقاضاها باستمرار سواء اكان مؤيدا للحكومة أو معارضا

لها(١) ، لذلك فهى كما أشرنا تعطى للتفرغ لأعمال النيابة ، وعلى سبيل التعويض المادى لما يتكبده العضو من نفقات ومشاق فى سبيل تمثيله فى البرلمان .

سادسا - نظام كل مجلس من اختصاص رئيسه

نصت المادة ١١٧ من الدستور على أن « لكل مجلس له وحده المحافظة على النظام داخله ويقوم به الرئيس » .

« ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه الا بطلب رئيسه » .

وقد جرت مختلف النظم على تضمين دساتيرها مثل هذا النص الذى يعطى للمجلس ضمانة من الضمانات التى تكفل منع اعتداء السلطة التنفيذية أو تهديدها أو القيام باى عمل من شانه أن يؤدى الى انتهاك حرمة البرلمان ، لذلك فان كل مجلس يتكفل عن طريق رئيسه بوضع القواعد التى تكفل النظام داخله ، ولا يجوز لأى قوة مسلحة دخول المجلس النيابى أو أن تستقر على أبوابه الا بناء على طلب من رئيس المجلس لذلك فان حرس المجلس يتبع المجلس ، ويتلقى الأوامر من رئيسه كما أن ترقية افراده وتوزيع الأعمال عليهم وتعينهم من اختصاص رئيس كل مجلس ، أما النص على عدم دخول أى قوة مسلحة فى المجلس أو الاستقرار على مقربة من أبوابه فهى من مقتضيات الاحترام الواجب للمجلس ولكفالة حرمته واستقلاله .

سابعا - تنظيم طريقة فصل الأعضاء

نصت المادة ١١٢ من الدستور انه « لا يجوز فصل احد من عضوية البرلمان الا بقرار صادر من المجلس التابع هو له . ويشترط فى غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر القرار باغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتالف منهم المجلس » .

وبمقتضى هذا النص لا يجوز فصل الأعضاء الا عن طريق مجلسى البرلمان ، غير أن سلطة كل مجلس بفصل اعضائه مشروطة بصدور قرار من كل مجلس باغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء ، والتشدد فى الأغلبية على هذا

---

(١) د. السيد صبرى - المصدر السابق ص ٤٤٥ .
- وايت ووحيد - المصدر السابق ص ٤٤٧ .

الوضع من شأنه أن يحمى الأقلية فى كل عدوان من طغيان الأغلبية • وحتى يتفادى بقدر الامكان سطوة الأغلبية وطغيانها ويضمن عضو البرلمان بقائه فى كرسى النيابة نائبا عن الأمة ، الذى رفعته اليه أغلبية ناخبى دائرته • لذلك اشترط موافقة ثلاثة أرباع المجلس على قرار الفصل •

ثامنا ـ كل مجلس ينتخب هيئة مكتبه

ولكفالة استقلال البرلمان فانه يعطى عادة لكل مجلس الحرية الكاملة فى اختيار هيئة مكتبه من بين أعضائه • وذلك لأن اختيارهم بواسطة السلطة التنفيذية فيه اعتداء على استقلال البرلمان ، كما انه يعطى للحكومة سلطة الرقابة على البرلمان •

وهذه القاعدة مقررة بالنسبة لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ • فالمادة ٨٧ من الدستور نصت على ان « ينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين سنويا فى أول كل دور انعقاد عادى • ورئيس المجلس ووكيلاه يجوز اعادة انتخابهم » •

اما المادة ٨٠ من الدستور فقد قررت أن « رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيليه ، ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين ويجوز اعادة انتخابهم » •

والسبب الذى أدى الى الخروج عن قاعدة حرية كل مجلس فى اختيار هيئة مكتبه بالنسبة لمجلس الشيوخ هو ان مجلس الشيوخ مؤلف من نوعين من الأعضاء معينين ومنتخبين •

تاسعا ـ كل مجلس يستقل بوضع لائحته الداخلية

من مظاهر حرية واستقلال كل مجلس من مجلسى البرلمان استقلال كل منهما فى وضع لائحته الداخلية التى تبين الطريقة التى يؤدى بها كل مجلس أعماله وفقا لها لذلك نصت المادة ١١٩ من الدستور على ان « يضع كل مجلس لائحته الداخلية مبينا فيها طريقة السير فى تأدية أعماله » •

واللائحة الداخلية يقرر كل مجلس وضعها بمعرفته فلا تعرض على المجلس الآخر ولا تحتاج الى تصديق من الملك ، ومن ثم فهى ليست لها قوة نصوص الدستور أو القانون العادى ومن ثم لا يجوز أن تخالف اللائحة التى يضعها كل مجلس الدستور أو القانون •

وتظل اللائحة الى حين يعدلها المجلس او يلغيها او يستبدلها بغيرها وتظل سارية حتى ولو تغيرت الهيئة النيابية التى وضعتها مالم تغيرها بقواعد اخرى ٠

وتسرى اللائحة على جميع اعضاء المجلس ، كما ترتبط باحكامها هيئة المجلس ومكتبه ، ورئيس كل مجلس مكلف بتطبيق اللائحة وملاحظة تنفيذها وتفسير نصوصها عند اللزوم(١) ٠

عاشرا ـ عدم الجمع بين عضوية المجلس والمجلس الآخر ، او الوظائف العامة

نصت المادة ٩٢ من الدستوري على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، وفيما عدا ذلك يحدد قانون الانتخاب احوال عدم الجمع الأخرى ٠

وتطبيقا لنص المادة المذكورة نصت المادة ٦٠ من قانون الانتخاب المعدلة بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦ على أنه لا يجمع بين عضوية أى من المجلسين وتولى الوظائف العامة بانواعها ، والمقصود بالوظائف العامة ، بالمعنى المستقر عليه فى الفقه والقضاء بانه كل من يعين لشغل وظيفة دائمة فى مرفق عام تديره الدولة بطريق الاستغلال المباشر ويدخل فى هذا المعنى كل موظفى ومستخدمى مجالس المديريات ، والمجالس البلدية ، وكل موظفى الأوقاف ومستخدميها ، والعمد ٠ ويستثنى الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون من حكم عدم الجمع والحكمة التى توخاها المشرع من تحريم الجمع هو ضمان استقلال المجالس التشريعية ، الى جانب أن موظفى الحكومة يلتزمون بطاعة رؤسائهم ، وهو ما يتنافى مع حرية الأعضاء التى يجب ان تكفل لهم وذلك لامكان رقابة الحكومة ومن ثم فان وجود اعضاء للسلطة التنفيذية كاعضاء فى البرلمان فى شأنه أن يؤدى الى اضعاف هذه الرقابة الأمر الذى يؤثر على استقلال البرلمان ويجعله خاضعا للحكومة(٢) ٠

حادى عشر ـ عدم جواز منح الرتب والنياشين

حظرت المادة ١١١ من الدستور منح أعضاء البرلمان رتبا أو نياشين حتى لا تستغل الحكومة هذا الأمر بهدف منع الأعضاء من ممارسة حقهم

---

(١) وايت ووحيد ـ المصدر السابق ص ٤٥١ ٠
(٢) السيد صبرى ـ المصدر السابق ص ٤٤٤ ٠
ـ وايت ووحيد ـ المصدر السابق ص ٤٤٥ ، ٤٤٦ ٠

ممارسة الرقابة على الحكومة ومن ثم تستغل منح الرتب والنياشين للتأثير على أعضاء البرلمان وشراء سكوتهم لذلك نصت المادة سالفة الذكر على أن « لا يمنح أعضاء البرلمان رتبا ولا نياشين أثناء مدة عضويتهم ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية » .

وهذا الحظر لا ينصرف الى منح الأعضاء رتبا أو نياشينا من دول أجنبية لأنه لا خوف من التأثير عليهم في هذه الحالة . كما لا يسرى على من أجاز لهم القانون الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة . أو منح الرتب العسكرية .

ثاني عشر ـ ليس لغير الأعضاء والوزراء ومن يستعينون بهم أو يستنيبوهم من كبار موظفي دواوينهم ووكلاء الوزارات البرلمانيين التحدث في المجلس

ومن الضمانات التي تكفل استقلال المجلس وعدم التأثير عليه ، وان قراراته نابعة من أعضائه عدم جواز التحدث الا للفئات المشار اليها وذلك حتى ينتفي التشويش على المجلس أو التأثير على أعضائه . وهذا المنع عام يسري على الأفراد كما يسري على الهيئات فاذا كان للأفراد أن يقدموا عرائض للمجلس . ولهم أيضا أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض عليهم من الشئون (م ٢٢ من الدستور) وذلك بكتابات موقع عليها بأسمائهم الا أنه لا يجوز لهم الحضور شخصيا الى البرلمان لبسط ظلاماتهم أو الطلبة ، ولا يجوز لأحد مخاطبة البرلمان بشخصه (م ١١٦ من الدستور) .

هذه هي الضمانات المختلفة التي قررها دستور ١٩٢٣ لكفالة استقلال المجلس وحرية أعضائه في أداء وظائفهم على النحو الذي يكفل تمثيلهم للأمة تمثيلا حقيقيا . وحتى يتمكن البرلمان من القيام بعمله دون حرج أو خشية من أي سلطة من سلطات الدولة .

المبحث الثاني
السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في دستور ١٩٢٣ من الملك والوزارة ونظرا لأن النظام الذي أقامه الدستور هو نظام الملكية البرلمانية والنظام البرلماني

ليس من شانه أن يجعل الملك يمارس سلطات حقيقية وانما تمارسها الوزارة المسئولة لذلك علينا أن نتكلم عن تكوين السلطة التنفيذية فى دستور ١٩٢٣ ، ثم نتكلم بعد ذلك عن اختصاص السلطة التنفيذية فى ظل هذا الدستور ٠

المطلب الأول
تكوين السلطة التنفيذية

يقوم النظام البرلمانى الذى أقامه دستور ١٩٢٣ على اعتبار رئيس الدولة ، هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية (م ٣٣ من الدستور) ، الا أنه لا يملك سلطات حقيقية ، والسلطات المقررة له فى الدستور ليست الا سلطات اسمية تمارسها من الناحية الحقيقية الوزارة المسئولة ، ومن هنا قام النظام البرلمانى الذى أقامه دستور ١٩٢٣ على أساس ثنائية السلطة التنفيذية ـ الملك والوزارة ـ والملك فى النظام البرلمانى الذى أقامه الدستور غير مسئول لأنه لا يمارس سلطات حقيقية ، وذلك لاقتران السلطة وحيث لا سلطة فلا مسئولية ، وانما تتجسد المسئولية فى الوزارة ٠

وعلينا أن نتكلم أولا عن الملك ، ثم نتكلم عن الوزارة :

أولا الملك

من القواعد التى يقوم عليها النظام البرلمانى فى النظم الملكية قاعدة عدم مسئولية الملك ، ويعود أساس هذه القاعدة تاريخيا الى النظام الانجليزى حيث تقررت القاعدة الشهيرة بأن « الملك لا يخطىء The King Can do no Rong » وعدم مسئولية الملك مطلقة فلا يجوز أن يكون الملك محلا للمسئولية الجنائية فى أى نوع من أنواع الجرائم سياسية كانت أم عادية ٠ وعدم جواز أن يكون الملك محلا للمسئولية نتيجة منطقية لكون ذات الملك مصونة لا تمس (م ٣٣ من الدستور)(١) ٠

---

(١) للمزيد من التفصيل :
وحيد وايت ـ القانون الدستورى ص ٤٩٧ ـ ٤٩٨ ٠
ـ د٠ أنور مصطفى الأهوانى ـ رئيس الدولة فى النظام البرلمانى ص ٣٨ ٠
ـ د٠ السيد صبرى ـ المصدر السابق ص ١٩ ٠
ـ د٠ محمود حافظ ـ موجز القانون الدستورى ص ١٨٤ ٠
ـ د٠ عبد الحميد متولى ـ القانون الدستورى والأنظمة الدستورية ص ٣٢٢ ، ٣٢٣ ٠
ـ د٠ ثروت بدوى ـ النظم السياسية ص ١١٨ ٠

ولما كان الملك غير مسئول ، وذاته مصونة لا تمس ، فان هناك نتائج [illegible]رتب على ذلك .

النتائج [illegible] على عدم مسئولية الملك في ظل دستور ١٩٢٣ :

ادى عدم مسئولية الملك في دستور ١٩٢٣ الى تقرير قاعدتين [illegible] [illegible]عدتان من القواعد المستقرة في النظام الملكي البرلماني .

القاعدة الاولى : انتقال السلطة المقررة لرئيس الدولة الى الوزارة :

القاعدة المقررة إنه حيث توجد السلطة توجد المسئولية ، ولما كان الملك [illegible]ر مسئول لذلك يقوم النظام الذي اقامه دستور ١٩٢٣ على اساس ان [illegible]سلطات المقررة للملك يباشرها بواسطة الوزارة المسئولة ، [illegible] وان كان [illegible]ن الناحية القانونية [illegible] السلطة ، الا انه لا يستطيع ان يستقل [illegible]رسم السياسة العامة [illegible] بممارستها بعيدا عن الوزارة(١) .

لذلك نصت المادة [illegible] الدستور على ان « مجلس الوزراء [illegible] المهيمن [illegible]ى مصالح الدولة » .

وترتيبا على ذلك [illegible] رسم السياسة العامة وادارة مرافق الدولة ، [illegible]تنظيم المصالح العمومية ، [illegible] الموظفين وعزلهم ، وعقد [illegible] ، وحل [illegible]برلمان ، وتاجيل دوراته [illegible] للانعقاد ، والعفو عن [illegible] ، وقيادة [illegible]لقوات المسلحة الى غير ذلك من الاختصاصات المقررة في الدستور للملك هي [illegible]جرد سلطات اسمية [illegible] لا يملك ممارستها .

ومن ثم تعتبر الوزارة [illegible] دستور ١٩٢٣ ـ كما [illegible] [illegible]زاوية في النظام البرلماني [illegible] الدستور ، وهو امر [illegible] [illegible]لنظم البرلمانية .

وعدم استقلال الملك في [illegible] للاختصاصات المقررة له في الدستور [illegible]لا يتعلق فقط بالاختصاصات [illegible] العامة في الدولة [illegible]

---

(١) للمزيد من [illegible] المصادر الآتية
- د. محمود [illegible] القانون الدستوري ص ١٨٤ ، ١٨٥ .
- وحيد رولت [illegible] السابق ص ٤٩٩ .
- د. مصطفى [illegible] القانون الدستوري ص ٢٠٧ .
- د. محسن [illegible] السياسية والقانون الدستوري ص [illegible]
- د. وحيد رافت [illegible] القانون الاداري ص ٥٢٤ وما بعدها .

ينصرف أيضا الى التصرفات المتعلقة بشخص الملك اذا كانت هـذه التصرفات ترتبط بمصلحة الأمة(١) .

وقـد كان الأخـذ بهذه القاعدة فى ظل دستور ١٩٢٣ محل نقاش وجدل فى لجنة الثلاثين التى عهـد اليها بوضـع الدستور ، حيث ذهب اتجاه الى أن تكون صياغة هـذه القاعدة على نحو يعطى للملك الى جانب الوزراء حـق ممارسة السلطات والاختصاصات المقررة فى الدستور بحيث لا يكون دور الملك سلبيا فى نطاق هـذه الاختصاصات .

وذهب رأى آخر فى اللجنة الى ضرورة التمسك بهـذه القاعدة لأنها هى التى تتمشى مع أصول النظام البرلمـانى . وفى النهاية اسـتقر الرأى على النص على عـدم جواز أن يمارس الملك السلطات التنفيذية الا من خـلال الوزارة كما هو الأمر فى الدساتير البرلمـانية وعلى ذلك جاء نص المـادة ٤٨ من دستور ١٩٢٣ التى قررت أن « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه »(٢) .

القاعدة الثانية : عـدم جواز أن يعمل الملك منفـردا :

وهـذه القاعدة مترتبة على القاعدة السابقة التى قررتها المـادة ٤٨ ومؤداها أن الملك لا يجوز أن يعمل منفردا ، وانما يتحتم أن يشترك معـه أحـد الوزراء فى كل عمل يباشره ويعبر عن هـذه القاعدة فى النظام الانجليزى بأن الملك لا يسـتطيع أن يعمـل وحـده The King Can not acte alone

---

(١) ومن الأمثلة التى يذكرها الشراح فى هـذا الصـدد عـدم موافقة الوزارة الانجليزية برئاسة المستر ستانلى بلدوين على زواج الملك ادوارد الثامن « دوق وندسور » بالمسز سمبسون وذلك لمخالفة هـذا الزواج للتقاليد الانجليزية ، وأوضح له رئيس الوزراء أن مركز زوجة الملك يختلف عن مركز أى زوجة فـرد آخر ، ذلك أنها ستكون ملكة لانجلترا ، ومن ثم يجب أن يكون صوت الشعب مسموعا عندما يريد الملك أن يتزوج . وفضل الملك أن يتنازل عن العرش ، ومن هنا تقررت القاعدة التى تقضى بأن الملك يجب أن يحصل على موافقة الوزارة فى أمر زواجه .

وللمزيد من التفصيل تراجع المصادر الآتية :

- د. السيد صبرى ـ المصـدر السابق ص ٢٢٥ ، ٢٢٦ .
- د. أنور مصطفى الأهوانى ـ المصدر السابق ص ٤٠ ـ ٤٢ .
- د. وحيد رأفت ـ القانون الدستورى ص ٥٠٠ ، ٥٠١ .
- د. محمود حافظ ـ موجز القانون الدستورى ص ١٨٥ .
- د. عبد الحميد متولى ـ القانون الدستورى والانظمة السياسية ص ٣٢٣ .

(٢) د. أنور الأهوانى ـ المصدر السابق ص ٤٤ ، ٤٥ .

ترتيبا على ذلك فان توقيع الملك وحده على القرار . لا يجعل القرار نافذا ، وانما يتحتم أن يوقع الى جانبه رئيس الوزراء أو الوزير المختص(١) .

وقد نص دستور ١٩٢٣ على هذه القاعدة فى المادة ٦٠ حيث قررت أن « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » .

ويترتب على عدم جواز أن يعمل الملك منفردا ، أن أوامره شفوية كانت أم كتابية للوزراء ليس من شأنها أن تعفيهم من المسئولية وذلك لأن أعمال الحكومة تعتبر من صنع الوزارة وهذا ما قررته المادة ٦٢ من الدستور التى قررت أن « أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال » .

ولكون الملك لا يجوز أن يعمل منفردا ، وأن أعماله لا تكون نافذة فى مواجهة الوزارة اذا كانت كذلك ، فقد جرى العمل أن يساعد رئيس الدولة أحد الوزراء فى الأعمال والتصرفات التى ليست لها صفة قانونية كالمحادثات والمقابلات التى يجريها مع ممثلى الدول الأخرى ، الى جانب أن جميع الخطب التى يعدها فى المناسبات العامة أو الرسمية يجب أن يوافق عليها صراحة أو ضمنا الوزير المختص ، وأن يحضرها أحدهم لكي يتحمل مسئوليتها ، واذا سافر الملك الى بلد أجنبي فيصحبه وزير الخارجية الذى يحضر المقابلات الرسمية بين الملك وممثلى الدول الأجنبية ، وفى المحادثات التى يكون الوزير غائبا فيجب أن تحوز على موافقته(٢) .

---

(١) للمزيد من التفصيل تراجع المصادر الآتية :
- د· محمود حلمى - المبادئ الدستورية العامة طبعة سنة ١٩٦٦ ص ٢٦٥ .
- د· أنور مصطفى الأهوانى - المصدر السابق ص ٤٥ .
- د· السيد صبرى - حكومة الوزارة طبعة سنة ١٩٥٣ ص ٢٥ ، ٢٦ وله أيضا القانون الدستورى ص ٢٢٩ ، ٢٣٠ .
- وحيد ورايت - القانون الدستورى ص ٥٠٦ .
- د· عبد الحميد متولى - القانون الدستورى والأنظمة السياسية ص ٣٢٤ .
- د· محمود حافظ - موجز القانون الدستورى ص ١٨٦ .
- د· محسن خليل - النظم السياسية والقانون الدستورى ص ٢٥٣ .
- د· مصطفى كامل - شرح القانون الدستورى ص ٢٠٨ .
- د· وحيد رأفت - القانون الادارى ص ٥٣١ .

(٢) وحيد ورايت - المصدر السابق ص ٥٠٦ ، ٥٠٧ .

ثانيا ـ الوزارة المسئولة

أشرنا فيما سبق أن الملك لا يملك الا سلطات اسمية ، وتقوم الوزارة بالممارسة الحقيقية لهذه السلطات ، وهي التي تتحمل المسئولية الناتجة عن هذه الممارسة • لذلك تعد الوزارة حجر الزاوية في النظام البرلماني •

والملك هو الذي يعين الوزراء (م ٤٩) الا أن هذا الحق ليس مطلقا وانما مقيد بوجوب أن يكون تعيين الوزراء من حزب الاغلبية حتى يمكن أن تفوز الوزارة بثقة البرلمان(١) •

ويرأس الوزارة ، رئيس مجلس الوزراء الذي يعهد اليه الملك بتأليف الوزارة وهو في معظم الحالات زعيم الأغلبية البرلمانية ، ومن ثم يجمع بين صفة كونه رئيس الحكومة ، وصفة كونه زعيم الأغلبية البرلمانية الذين يمثلون معظم أعضاء الهيئة التشريعية • ورئيس الوزراء هو الذي يختار وزراءه ويعرض أسماءهم على الملك لاستصدار مرسوم تعيينهم ••

ولكون الوزارة هي التي تمارس الاختصاصات المقررة للملك فان الوزراء مسؤولون أمام البرلمان اعمالا للمادة ٦٢ من الدستور التي تقرر أن « الوزراء مسؤولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة ، وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته » وفي يلي نوضح بايجاز المسئولية في ظل دستور ١٩٢٣ •

المسئولية الوزارية :

أشرنا الى أن الملك غير مسئول سياسيا أو جنائيا ، وذلك لكونه لا يمارس سلطات حقيقية ، وهو ما أدى الى انتقال السلطات التي قررها الدستور للوزارة المسئولة عن النتائج التي تترتب على ممارسة هذه السلطات • لذلك يقرر الفقه ان من السمات الأساسية التي يتصف بها النظام البرلماني أنه يقوم على أساس المسئولية الوزارية ، فالقاعدة ان

=

ـ د• وحيد رأفت ـ القانون الاداري ص ٥٣١ •
ـ د• مصطفى كامل ـ شرح القانون الدستوري ص ٢٠٨ •
ـ د• أنور الأهواني ـ المصدر السابق ص ٤٥ ، ٤٦ •
ـ د• السيد صبري ـ حكومة الوزارة ص ٢٠ ، ٢١ •

(١) د• السيد صبري ـ حكومة الوزارة ص ٢٣ وله أيضا ـ القانون الدستوري ص ٢٣٥ •
ـ د• مصطفى كامل ـ شرح القانون الدستوري ص ٢٢٩ •

الوزارة لا تستطيع أن تحكم الا من خلال ثقة البرلمان ، بحيث اذا لم تحز ثقة البرلمان ففى هذه الحالة يتعين عليها الاستقالة • والمسئولية الوزارية تقابل حق الحل الذى تقرره الدستور للحكومة وهى تتقرر اعمالا للسلطات الرقابية التى يملكها البرلمان على الحكومة على النحو الذى وضحناه فى الوظيفة السياسية للبرلمان •

والمسئولية قد تكون فردية ، وقد تكون جماعية ، والأولى تتحقق كما أشرنا حينما يكون محل المسئولية عملا منسوبا الى وزير معين وليس الى الوزارة كلها ، الا أنه فى بعض الأحيان تدق التفرقة بين المسئولية الفردية والجماعية عن العمل المنسوب الى الوزير ، وفى غالب الأمر يضع رئيس الوزراء حدا لذلك ويتقرر مسئولية الوزارة كلها عن الفعل المنسوب الى الوزير وتكون الثقة المطروحة فى هذه الحالة منصبة على الوزارة كلها •

اما المسئولية التضامنية أو الجماعية فتعنى أن تكون الوزارة كلها مسئولة عن اعمالها امام البرلمان ، فاذا اقترع البرلمان بالثقة على الوزارة ولم تحصل على ثقة اغلبية أعضائه فانه من المحتم عليها أن تستقيل فمحل المسئولية هنا عمل من الأعمال المتعلقة بسياسة الوزارة كلها •

ولخطورة المسئولية التضامنية فانها فى كثير من الأحيان لا تطرح الا اذا كان موضوع الخلاف بين الوزارة والبرلمان هاما وخطيرا(١) •

المطلب الثانى
اختصاصات السلطة التنفيذية

الاختصاصات التى يمارسها الملك فى ظل دستور ١٩٢٣ بعضها ذات صيغة تنفيذية ، وأخرى ذات صيغة سياسية ، والثالثة ذات صيغة تشريعية •

---

(١) للمزيد من التفصيل تراجع المصادر الآتية :
- د• السيد صبرى - القانون الدستورى ص ٣٢٨ •
- د• محمود حلمى - المبادىء الدستورية العامة ص ٣٦٤ •
- د• محمود حافظ - موجز القانون الدستورى ص ١٩٥ •
- د• محسن خليل - النظم السياسية والقانون الدستورى ص ٣٦٠ •

ويلاحظ ما سبق أن بيناه أن هذه الاختصاصات كلها لا يمارسها الملك من الناحية الواقعية وانما يمارسها من خلال الوزارة المسئولة فيما عدا الاختصاصات التى يمارسها بنفسه وهى الاختصاصات الشخصية ٠

أولا - الاختصاصات التنفيذية للملك :

الملك هو الذى يعين الموظفين ويقيلهم ، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة . كما أنه يملك سلطة اعلان حالة الطوارىء فى الظروف الاستثنائية فوق أنه يقوم بتنظيم المصالح العامة الى غير ذلك من السلطات الادارية وذلك على النحو التالى :

١ - تعيين الموظفين وعزلهم :

قررت المادة ٤٤ من الدستور بأن « الملك ٠٠٠٠ يولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين » ٠

الملك هو الذى يعين كبار الموظفين الذين اشترط القانون بالنسبة لهم صدور مرسوم ، وهذا المرسوم وان كان صادرا من الملك ، الا ان اختيار هؤلاء الموظفين من اختصاص الوزراء ، كل وزير فى دائرة اختصاصه ، فسلطات الملك فى هذا الشأن لا يجوز أن يمارسها بنفسه وانما بواسطة وزرائه أى أن قرار التعيين يجب أن يكون موقعا عليه من الوزير المختص أو رئيس الوزراء٠

كما أن من حق الملك تعيين الممثلين السياسيين وعزلهم بناء على ما يعرضه عليه وزير الخارجية (م ٤٩) ، وتعيين كبار رجال الدين (م ١٥٣) وان كانت سلطة الملك فى هذا الصدد كانت مؤقتة الى أن ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته فى هذا النطاق وقد صدر فعلا القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٧ ينظم هذه السلطة ٠ كما أن من حق الملك أن يعين أفراد حاشيته وهؤلاء ينقسمون الى طائفتين الأولى موظفى القصر العاديين الذين لا تمت أعمالهم بأى علاقة الى شئون الدولة أى الذين يقومون بالخدمة الشخصية للملك ، وتعيين هؤلاء لا يخضع للمسئولية الوزارية ومن ثم يتم بأمر ملكى دون حاجة الى توقيع من رئيس الوزراء أو الوزير المختص . أما الطائفة الثانية فهم وان كانوا من موظفى القصر الا أن أعمالهم لها صلة بشئون الدولة ومن ثم تخضع للمسئولية الوزارية ويجب توقيع الوزير المختص ٠

ـ الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يعين الضباط ويعزلهم :

نصت المادة ٤٦ من الدستور على أن « الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية وهو الذي يولي ويعزل الضباط ... » .

وهذا الحق الذي كفله الدستور من الاختصاصات الداخلة في نطاق السلطة التنفيذية للملك لأنه من ناحية يناط به المحافظة على استتباب الأمن والنظام في الداخل ، ومن ناحية أخرى فهو المكلف بالمحافظة على استقلال الوطن وسلامة أراضيه .

ولكن هل يعني ذلك أن الملك يمارس القيادة الفعلية ؟ إن الإجابة على هذا التساؤل يمكن أن تكون بنعم في ظل النظم القديمة حيث كان الحكام يقبضون على زمام السلطات المختلفة ومن ثم كان طبيعيا أن يتولى الحاكم في مثل هذه النظم القيادة الفعلية للقوات المسلحة كنتيجة منطقية مترتبة على ما كان له من سلطات مطلقة ، أما في الدول المعاصرة فنتيجة لتطور أدوات الحكم في الجماعة الانسانية ، وتطور وسائل الحرب وفنونه ، بحيث لا يمكن أن يمارسها إلا الخبراء الفنيون مما أدى إلى وجود قيادة خاصة للقوات المسلحة تختلف عن القيادة السياسية ، وظيفتها الاشراف على اعداد القوات المسلحة إلى القتال وتوجيهها نحو الهدف الرئيسي الذي يبغيه النظام بحيث أصبح من غير المستطاع أن يتولى رئيس الدولة ـ ملكا كان أو رئيسا للجمهورية القيادة الفعلية للقوات المسلحة .

ووجود قيادة خاصة للقوات المسلحة لا يترتب عليه نفي وجوب قيام التعاون بين القيادتين أو خضوع القيادة الحربية للقيادة السياسية(١) . ومن ثم تكون قيادة الملك قيادة اسمية شأنها في ذلك شأن سائر سلطاته .

كما أن الملك يعين الضباط ويعزلهم ، وهذا الحق مستمد من حق الملك في تعيين الموظفين وعزلهم المنصوص عليه في المادة ٤٤ المشار إليها لهذا كان سلطته في تعيين الضباط وعزلهم لا تخرج عن سلطاته المقررة في تعيين الموظفين وعزلهم .

---

(١) أستاذنا الدكتور حامد سلطان ـ الحرب في نطاق القانون الدولي ـ المجلة المصرية للقانون الدولي ـ المجلد رقم ٢٥ عام ١٩٦٩ ص ٦ وما بعدها .

٣ — اعلان الأحكام العرفية :

ويدخل فى اختصاص الملك اعلان الأحكام العرفية — حالة الطوارىء — لمواجهة بعض الظروف الاستثنائية التى تقتضى ضرورة تعطيل بعض أحكام القانون أو الخروج عنه بصفة مؤقتة(١) .

وقد نصت المادة ٤٥ من دستور ١٩٢٣ على سلطة الملك فى اعلان الأحكام العرفية فقررت بأن « الملك يعلن الأحكام العرفية ويجب أن يعرض اعلان الأحكام العرفية فورا على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها ، فاذا وقع ذلك الاعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة » .

وعلى ذلك فان نص المادة المشار اليها يفرق بين حالتين بحسب ما اذا كان البرلمان منعقدا من عدمه :

الحالة الأولى : اذا كان البرلمان منعقدا فاعلان الأحكام العرفية يجب أن يعرض عليه فورا بمجرد صدوره .

الحالة الثانية : اذا لم يكن البرلمان منعقدا ففى هذه الحالة يجب دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة .

على أنه فى الحالتين فان سلطة اعلان الأحكام العرفية من اختصاص الملك . وقد أخذ الشراح على هذا النص ما يلى :

١ — ان المشرع لم يكتف بمنح هذه السلطة للملك فى حالة غيبة البرلمان بل اجاز ذلك أيضا حال انعقاده ، وهذا يخالف العرف الذى تسلكه الدساتير الحديثة حيث تقتصر ممارسة السلطة التنفيذية للاجراءات الاستثنائية فى حالة غيبة البرلمان مع ما فى استعمال هذه السلطة من تقييد للحريات العامة واحتمال اساءة السلطة التنفيذية بهذا الاختصاص الذى منحه لها الدستور .

٢ — ان منح هذه الرخصة للسلطة التنفيذية ليس فقط اعتداء على السلطة التشريعية وانما يمكن أيضا أن يسىء الى الملك والحكومة فيما لو اجتمع البرلمان ولم يوافق على اعلان الأحكام العرفية .

---

(١) د. محمود حلمى — المصدر السابق ص ٢٤٠ .
— د. السيد صبرى — القانون الدستورى ص ٥٢٤ ، ٥٢٥ .

ج ـ ان هـذا النص لا يجعل البرلـمان يجتمع فورا بقوة القانون في حالة غيبته واعلان الأحكام العرفية ، وانما يجعل ذلك مرهونا بدعوة السلطة التنفيذية له وهو ما يمكن ان يطيح بحقوق الأفراد وحرياتهم العامة(١) ·
وكان من الملائم ان يعطى المجلس الحق في الاجتماع فورا وبقوة القانون دون حاجة الى دعوته للانعقـاد من السلطة التنفيـذية ـ الملك ـ ، هـذا وقد اقترحت لجنة الثلاثين أن يتضمن النص دعوة البرلمان الى الانعقاد في خلال ثلاثة أيام ، غير أن اللجنة الحكومية اقتصرت على ان يكتفي بأن يجتمع المجلس فورا ، وهـذا اللفظ غامض ، يسمح للحكومة ان تتلكأ لحين تنفيذ ما تبغيه من اعتداءات تحت ستار اى ادعاء تسـتند اليه ، كما حدث سـنة ١٩٣٩ حيث لم تدع الحـكومة البرلمان الا بعـد شهـر من اعـلان الأحـكام العرفية(٢) ·

٤ ـ سلطة الملك في تنظيم المصـالح العـامة :

يختص الملك باعتبـاره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية بتنظيم وترتيب المصالح العـامة وقـد نصت المـادة ٤٤ من الدستور على أن « الملك يرتب المصالح العـامة ··· على الوجه المبين في القانون » ·

وقـد اختلف الشراح فيما يتعلق بمضمون سـلطات الملك في تنظيم المصالح العامة · ويرى معظم الشراح ان هـذه المـادة تعني أن الملك يملك انشاء الوزارات والمصـالح والغائها وتنظيمهـا وتحـديد اعمالهـا واختصـاصاتها ، أو نقل هـذه الاختصـاصات ، أو مصـلحة من المصـالح أو ادارة من الادارات من وزارة الى أخرى · وهـذا الاختصـاص مقرر للملك باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية يمارسه بنـاء على طلب الوزير المختص ، وموافقة مجلس الوزراء اعمالا لمقتضيات النظام البرلمـاني(١) ·

---

(١) د· محمود حافظ ـ المصدر السابق ص ٤٢١ ، ٤٢٢ ·
ـ د· السيد صبري ـ المصدر السابق ص ٥٤٧ ، ٥٤٨ ·
ـ د· انور الاهواني ـ المصدر السابق ص ٤٣٤ ، ٤٣٥ ·
(٢) د· انور الأهواني ـ المصدر السبق ص ٤٣٦ ·
ـ د· محمود حافظ ـ المصدر السابق ص ٤٢٢ ·
(١) د· وحيد رأفت ـ القانون الاداري ص ٥٤٧ ـ ٥٥٧ ·
ـ د· عبد الحميد متولي ـ القانون الاداري للعراق ـ مطبعة الحكومة ببغداد ج ١ ص ٧٨ ـ ٨٢ ·
ـ د· محمود حلمي ـ النظام الدستورية السابق ص ٢٣٩ ·

فى حين ان البعض ذهب الى انـه ليس من الجائز ان يصـدر قانون فيما يتعلق بترتيب المصالح العامة(١) .

فى حين يرى فريق ثالث ان ترتيب المصالح العامة شيىء ، اما انشائها وخلقها فهو شيىء آخر . فالمشرع عبر بلفظ « ترتيب » وهو يعنى بداهة ان هناك هيئة موجودة من قبل يراد ترتيبها ، لأن الترتيب لا يقع على معدوم . وانتهى هـذا الرأى الى أن المستفاد من نص المادة ٤٤ انها خولت للملك كرئيس للسلطة التنفيذية ترتيب المصالح العامة دون انشائها . ومن ثم فان الملك وفقـا لذلك لا يملك انشـاء مصـالح عامة او وزارات وانمـا له ان ينظمها ويرتب اختصاصـها وتنظيم سير العمل فيها اما الانشـاء فلا يكون الا بقانون ، ويدعم هـذا الرأى ما ذهب اليه بامرين :

الأول : ان هـذا التفسير يتفق مع المعنى المستفاد من الأصل الفرنسى لهـذه المادة La Roi organise les services publique فلفظ organise يعنى ترتيب ، توزيع ، تنظيم ، ولا يعنى مطلقا الانشـاء .

الثانى : كما ان هـذا التفسـير هـو الذى يتفق مع ما ذهبت اليه المادة ٤٣ من الدستور الخاصة بسلطة الملك فى منح وانشاء الرتب والنياشين والقـاب الشرف حيث نصت هـذه المادة على ان الملك « ينشىء ويمنح » فهذه المادة قررت صراحة ان سلطة الملك تنصرف الى الانشاء والمنح ، وكان المشرع المصرى فى ظل دستور ١٩٢٣ ونص المادة ٤٣ ماثل امام عينيه فى امكانه ان ينص فى المادة ٤٤ على ان سلطة الملك فى مجال المصالح العـامة تنصرف الى الانشاء والتنظيم والترتيب(٢) .

ثانيـا ـ السلطات السياسية للسلطة التنفيذية

يمارس الملك مجموعة من الاختصاصات السياسية منها اختصاصات دولية ، واختصاصات متعلقة باعلان الحرب وعقد الصلح ، كما ان من حقه منح الرتب والنياشين ، واخيرا فان له حق العفو .

١ ـ سلطة الملك فيما يتعلق بالعلاقات الدولية :

منح دستور ١٩٢٣ الملك العـديد من الاختصاصات فى النطاق الدولى منهـا :

---

(١) د. عبد الحميد متولى ـ المصـدر السابق ص ٨٠ .
(٢) د. انور الأهوانى ـ المصـدر السابق ٣١٨ وما بعدها .

(أ) تعيين ممثلي مصر لدى الدول الأخرى وعزلهم :

فالملك هو الذى يعين الممثلين السياسيين الذين يمثلون مصر لدى الدول الأخرى ، كما انه يقيلهم ، وهو ما نصت عليه المادة ٤٩ حيث قررت « الملك .. يعين الممثلين السياسيين ويقيلهم بناء على ما يعرضه عليه وزير الخارجية » .

وسلطة الملك فى هذا النطاق تماثل سلطته فى تعيين الموظفين وعزلهم على النحو المشار اليه ، ومن ثم فانه يمارس هذه السلطة من خلال الوزير المختص – وزير الخارجية – .

(ب) ابرام المعاهدات وعقد الصلح :

نصت المادة ٤٦ من الدستور على ان « الملك ... يعقد الصلح ، ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان ... على ان معاهدات الصلح والتحالف والتجارة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل أراضى الدولة او نقص فى حقوق سيادتها ، او تحميل خزانتها شيئا من النفقات ، او مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة ، لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها البرلمان » فهذه المادة من دستور ١٩٢٣ تميز بين نوعين من انواع المعاهدات التى يعقدها الملك :

النوع الأول : المعاهدات التى لا يترتب عليها أمر من الأمور الآتية :

١ – تعديل فى اقليم الدولة .

٢ – نقص فى حقوق سيادتها .

٣ – تحميل الميزانية اعباء مالية .

٤ – مساس بحقوق المصريين العامة او الخاصة .

فهذا النوع من المعاهدات يستقل به الملك ولا يحد من سلطته الا القيد الشكلى الذى ذكرته المادة ٤٦ ، وهو ابلاغ البرلمان على ان يكون هذا الابلاغ مشفوعا بما يناسبه من البيان ، وذلك اذا سمحت مصلحة الدولة وامنها بذلك ، مع ملاحظة ان سلطة الملك فى هذا الشأن يستعملها من خلال وزرائه على النحو المتعارف عليه فى النظام البرلمانى(١) .

---

(١) د. وحيد رأفت – القانون الادارى ص ٥٣٢ والهامش ص ٥٣٣ ، ٥٣٤ .

النوع الثانى : المعاهدات التى يترتب عليها أمر من الأمور السابقة :

فهذه وان كان الملك يملك عقدها الا انها لا تكون نافذة الا بعد موافقة البرلمان ، ومن ثم فانها تكون موقوفة على موافقته .

هذا وقد وضع الدستور قيدا على هذين النوعين من أنواع المعاهدات ويتمثل فى عدم جواز أن تتضمن اى معاهدة نصا سريا يخالف النصوص المعلنة . وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة ٤٦ التى قررت بأنه « لا يجوز فى أى حال ان تكون الشروط السرية فى معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية » .

٢ ـ الملك هو الذى يعلن الحرب :

وللملك اعمالا للمادة ٤٦ سلطة اعلان الحرب ، حيث قررت هذه المادة ان « الملك .. يعلن الحرب ... على أن اعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان » .

وبمقتضى هذه المادة فان الملك يختص باعلان الحرب ، وقد ميز دستور ١٩٢٣ ، كما جرت عادة الكثير من الدساتير ، بين الحرب الهجومية ، والحرب الدفاعية ، وبالنسبة للأخيرة فان الملك يمكنه اعلانها منفردا دون أن يتقيد بموافقة البرلمان .

أما بالنسبة للحرب الهجومية فلا يمكنه اعلانها الا بعد الموافقة المسبقة من البرلمان . وهذه تفرقة منطقية نظرا لما تحتمه الحرب الدفاعية من اجراءات سريعة يؤدى الانتظار فيها الى تعرض الدولة الى الخطر والاحتلال ، وهذا غير متحقق فى الحرب الهجومية لذا فان الأمر يتطلب الموافقة المسبقة من البرلمان(١) .

٣ ـ منح الرتب والنياشين :

نصت المادة ٤٣ من الدستور على ان « الملك ينشىء ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والنياشين والقاب الشرف الأخرى ... » .

---

(١) د. السيد صبرى ـ المصدر السابق ص ٥٦٣ ، ٥٦٤ .
ـ د. أنور الأهوانى ـ المصدر السابق ص ٣٣٧ .
ـ د. مصطفى كامل ـ شرح القانون الدستورى ص ٥٣٠ .
ـ د. محمود حافظ ـ موجز القانون الدستورى ص ٤٤٣ .
ـ د. مصطفى أبو زيد فهمى ـ النظام الدستورى فى الجمهورية العربية المتحدة ص ٤٥١ .

فالملك بمقتضى نص المادة المذكورة يختص فى نطاق منح الرتب والنياشين بالأمور الآتية :

١ ـ انشاء ومنح الرتب المدنية ٠
٢ ـ انشاء ومنح الرتب العسكرية ٠
٣ ـ انشاء ومنح النياشين ٠

وقد كان استعمال هذا الحق مثارا للخلاف بين الوزارة والملك فى ظل دستور ١٩٢٣ ، حيث كانت الوزارة ترى ان هذا الحق كغيره من الحقوق المقررة للملك لا يجوز ممارسته الا من خلال الوزارة ، وذلك لأنها هى المسئولة امام البرلمان عن استخدام الملك لهذا الحق ، وقد استندت الوزارة فى هذا الصدد الى طبيعة النظام البرلمانى ، كما استندت الوزارة أيضا الى مذكرة وزير الحقانية ـ العدل ـ المرفقة بالدستور ـ والتى تقضى بان « كل أعمال الملك حتى الخطب السياسية داخلة فى مسئولية الوزراء »(١) ٠

٤ ـ حق العفو :

قررت المادة ٤٣ ان « الملك ٠٠٠ له حق العفو وتخفيض العقوبة » ويقصد بالعفو الذى يدخل فى اختصاص الملك ونشاطه هذه المادة القرار الصادر منه برفع العقوبة عن المحكوم عليه رفعا كليا ـ وذلك بالعفو عن المحكوم عليه عن مدة العقوبة كلها ـ أو جزئيا وذلك بالعفو عن المدة الباقية للمحكوم عليه ، كما يشمل العفو أيضا توقيع عقوبة اخف على المحكوم عليه من العقوبة المحكوم بها(٢) ٠

ويميز الفقه بين العفو الذى هو حق السلطة التنفيذية ويطلق عليه العفو البسيط ، وبين العفو الشامل ، وكذلك الافراج تحت شرط ٠

---

(١) للمزيد من التفصيل : د٠ السيد صبرى ـ المصدر السابق ـ ص ٥٤٢ وما بعدها ـ هذا وقد ايد السيد/بيولا كازيللى مستشار الملك رأى الوزارة فى ان هذا الحق من الحقوق الدستورية الممنوحة للملك والتى لا يجوز استخدامها الا بعد موافقة الوزارة فى حين راى الملك ان منح الرتب والنياشين من حقوقه الشخصية ٠ ويراجع ايضا :
ـ د٠ مصطفى كامل ـ شرح القانون الدستور ص ٥٣٤ ٠
ـ د٠ أنور الأهوانى ـ المصدر السابق ص ٣٣٦ ، ٣٣٧ ٠
ـ د٠ وحيد رأفت ـ القانون الادارى ص ٥٣٤ ـ ٥٣٦ ٠
ـ وحيد ورايت ـ القانون الدستورى ص ٥٥٩ ، ٥٦٠ ٠
(٢) د٠ السيد صبرى ـ القانون الدستورى ص ٥٤٦ وما بعدها ٠

- فالعفو البسيط هو عمل من اعمال الرحمة بمقتضاه ترفع السلطة التنفيذية - الملك - بمقتضاه العقوبة عن فرد معين ، سواء كان هذا الرفع كليا أو جزئيا ، أو ان تستبدل بالعقوبة عقوبة اخف ، دون أن يمحو الجريمة نفسها ، أو يؤثر فى العقوبات التبعية التى تظل نافذة ٠

أما العفو الشامل فهو على خلاف العفو البسيط فهو يسدل الستار عن الجريمة والعقوبة الى جانب انه لا يخص شخصا محددا ، وانما ينصرف الى جرائم معينة ارتكبت فى ظروف خاصة ، ولا يقف اثر العفو الشامل على العقوبة الأصلية ، وانما يمتد الى العقوبات التبعية ، كما انه يسرى على الماضى فاذا كانت المحاكمة لم تتم فلا تجوز المحاكمة ، واذا كانت ابتدأت فلا يجوز الاستمرار فيها ، واذا كان قد حكم على المتهم بعقوبة فانها ترفع وتمحى ٠

والعفو الشامل يتخذ دائما صورة قرار عام يصدر من الملك بمقتضى قانون صادر من البرلمان يشمل فئات معينة من المجرمين ، أو جرائم معينة وهى فى اغلب حالاتها جرائم سياسية ولما كان العفو الشامل يعد اعتداء على القانون نفسه وحدا من سريانه وتطبيقه ، فوق أثره الرجعى الذى يخالف المبادىء العامة فى القانون لذلك فان الدستور لم يجز العفو الشامل الا بقانون (م ١٢٥ من الدستور) ٠

أما الافراج تحت شرط فيتم بمقتضاه العفو عن جزء من العقوبة لأشخاص يظهر حسن سلوكهم فى السجن ٠

ومن هنا نتبين أن الملك يملك حق العفو البسيط ، وهو يملكه فى نطاق النظام البرلمانى ، ويرى البعض أن حق العفو البسيط اذا استخدم بغير أسراف فانه يعد خير وسيلة لاصلاح الخطأ القضائى اذ عن طريقه يمكن تخفيف العقوبة ، والحد من شدة القانون ، والتوفيق بين اعتبارات تطبيق القانون وقواعد العدالة ، كما انه وسيلة لاصلاح حال المجرم لأنه يحضه على أن يكون جديرا بهذه المكرمة(١) ٠

---

(١) وايت ووحيد - المصدر السابق ص ٥٦٣ ، ٥٦٤ ٠
- د٠ السيد صبرى - المصدر السابق ص ٥٤٦ وما بعدها ٠

ثالثا ـ الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية

القاعدة العامة ان من يملك سلطة سن التشريع هي السلطة التشريعية، غير ان النظام البرلماني كما أشرنا يتيح لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية بعض وسائل تمارسها كل واحدة في مواجهة الأخرى • وحتى لا نكرر ما سبق ان أشرنا اليه حينما تكلمنا عن السلطة التشريعية فاننا نوجز الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية في الأمور الآتية :

اولا ـ الوسائل التي يعطيها الدستور للملك في نطاق التشريع لاحداث التوازن بين السلطات :

قرر الدستور ان السلطة التشريعية يتولاها الملك والبرلمان (م ٢٤)، كما أن الملك هو الذي يصدق على القوانين (م ٢٥) ، كما أن المادتين (٢٨ ، ٣٤) منحتا الملك حق الاقتراح والتصديق والاصدار ، كما منح الدستور الملك بعض الوسائل التي تتعلق بسير العمل في البرلمان وهي ان الملك هو الذي يدعو البرلمان الى الانعقاد في الدورات العادية (م ٩٦) والدورات غير العادية (م ٤٠) كما انه يملك تاجيل انعقاد البرلمان وفض دوراته (م ٣٩) ، كما ان الملك يفتتح دور الانعقاد العادى بخطبة العرش (م ٤٢) ، كما له حق حل مجلس النواب (م ٣٨) •

ثانيا ـ سلطات يعطيها الدستور للملك تتعلق بتكوين البرلمان :

قررنا فيما سبق ان البرلمان يتكون من المجلسين ، مجلس النواب ومجلس الشيوخ ، وقررنا ان مجلس النواب يتم اختيار اعضائه عن طريق الاقتراع العام ، في حين ان مجلس الشيوخ يتولى الملك تعيين خمسى اعضائه (م ٧٤) وفوق ذلك فان الملك هو الذي يعين رئيس مجلس الشيوخ (م ٨٠) وحق الملك في تعيين بعض اعضاء مجلس الشيوخ ورئيسه من السلطات التي قررها الدستور له وتتعلق بمشاركته في تكوين البرلمان عن طريق هذا التعيين •

ثالثا ـ حق الملك في اصدار اللوائح :

للملك باعتباره رئيس السلطة التنفيذية ان يصدر اللوائح •

واللوائح التي يملك اصدارها الملك نصت عليها المواد ٣٧ ، ٤٤ ، ٤١، وهي على اربعة انواع هي اللوائح التنفيذية ، واللوائح المستقلة او القائمة بذاتها ، ولوائح الضرورة ، واللوائح التفويضية •

١ ـ اللوائح التنفيذية :

وقد نصت عليها المادة ٣٧ من الدستور حيث نصت على أن « الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها » .

وهذه اللوائح تبعية تتبع القانون الذى تصدر لتنفيذه ، ومن ثم لا يجوز لها أن تعدل فى هذه القوانين أو توقف تنفيذها لأنه فى هذه الحالة تكون السلطة التنفيذية قد تجاوزت مهمتها ويعتبر خروجا عن حدودها الدستورية واعتداء على السلطة التشريعية . وعلة اعطاء السلطة التنفيذية اصدار مثل هذه اللوائح ترجع الى أنها الهيئة المكلفة بتنفيذ القانون ، كما أنها أقدر من السلطة التشريعية فى تنظيم المسائل التفصيلية لأن المشرع لا يستطيع أن ينص على كافة التفصيلات فى القوانين لذلك كان من المفيد أن يعطى الدستور للملك باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية الحق فى اصدار هذه اللوائح ، كما أن من شأن هذه اللوائح أن تخفف العبء عن السلطة التشريعية لتتفرغ لمهمتها الأصلية وهى سن التشريع(١) .

ويرى البعض أنه ليس من الضرورى ـ فى ظل دستور ١٩٢٣ ـ لأجل أن يتمكن الملك من اصدار مثل هذه اللوائح أن ينص صراحة فى القوانين على تخويل السلطة التنفيذية هذا الحق وذلك باعتبار أن هذه السلطة مستمدة من نص الدستور ذاته ، ومن ثم فسواء نصت القوانين أو لم تنص على تخويل الملك هذه السلطة فله الحق اعمالا للدستور أن يصدر اللوائح التنفيذية(٢) .

٢ ـ اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها :

واللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها هى التى لا ترتبط بأى قانون ومن ثم فهى لوائح مستقلة . وهذا الاعتبار هو سبب تسميتها وهى تنقسم الى قسمين :

(أ) لوائح المصالح العامة .

(ب) لوائح البوليس ـ الضبط ـ .

---

(١) د. كامل ليلة ـ القانون الدستورى ص ٤٢١ ، ٤٢٢ .
ـ وايت وحيد ـ المصدر السابق ص ٥٥٤ ـ ٥٥٥ .
(٢) وايت وحيد ـ المصدر السابق ص ٥٥٥ .

(أ) لوائح المصالح العامة :

وتستند سلطة الملك على اصدار لوائح المصالح العامة الى المادة ٤٤ التى تقرر أن « الملك يرتب المصالح العامة ، على الوجه المبين فى القانون » وهذه اللوائح لا تستند على قانون يسبقها ، وهذا سبب اعتبارها من اللوائح المستقلة ويرى البعض أن اصدار لوائح المصالح العامة ليست فقط من حق رئيس الدولة ، وانما هى من واجبه أيضا لا بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية وانما بصفته حاكما اداريا وقد اعترف المشرع بحق الملك فى اصدار مثل هذه اللوائح لأنها الوسيلة الوحيدة التى عن طريقها يمكن ترتيب المصالح العامة بما يكفل حسن سيرها وتمكينها من تحقيق المصلحة العامة للشعب ويصدر الملك هذه اللوائح فى شكل مراسيم بمعنى أنه يستخدم هذا الحق بواسطة وزرائه ويذهب بعض الشراح الى أن ترتيب المصالح الوارد فى المادة سالفة الذكر لا يقتصر على التنظيم وانما يشمل انشاء الوزارات والمصالح والغاؤها وتنظيمها وتوزيع اختصاصها أو تعديل هذه الاختصاصات فكل هذه الأمور تتم عن طريق هذه اللوائح(١) .

(ب) لوائح البوليس ـ الضبط ـ :

ولوائح الضبط تضع قيودا على الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة الأمن والصحة والسكينة العامة ومن أمثلتها اللوائح الخاصة بالمحلات المقلقة ، ولوائح تنظيم المرور ، ولوائح مراقبة الأغذية ، ولوائح المحلات المقلقة للراحة .. الخ .

ويرى بعض الفقهاء أنه أساس منح السلطة التنفيذية هذا الحق يرجع الى العرف الدستورى الذى تستمد منه لوائح البوليس قيمتها القانونية ، فالحكومة كانت قبل صدور دستور ١٩٢٣ تصدر هذه اللوائح ، ثم جاء دستور ١٩٢٣ ولم يتضمن نصا بخصوص هذه اللوائح

---

(١) د. السيد صبرى ـ المصدر السابق ص ٦٤٣ وما بعدها فى حين يرى الدكتور محمد كامل ليلة أن النص ذكر الترتيب دون الانشاء ومن ثم فان المشرع اغفل لفظ ينشىء فى المادة ٤٤ واقتصر على لفظ يرتب فهو قد تعمد ذلك لأنه أراد قصر نطاق اللوائح فى هذه الصورة على ترتيب المصالح العامة دون انشائها ولو اراد المشرع انشاء المصالح العامة بواسطة هذه اللوائح لنص على ذلك صراحة خصوصا انه استخدم ينشىء قبل ذلك فى المادة ٤٣ ، وينتهى الى القول بان المنطق السليم أن يتم انشاء المصالح العامة بقوانين يسنها البرلمان ـ المرجع السابق ص ٤٢٤ ، ٤٢٥

ومع ذلك استمرت الحكومة فى اصدارها ، ولم يعترض البرلمان مما يمكن القول بنشوء عرف دستورى يعطى السلطة التنفيذية اصدار هذه اللوائح(١) ٠

٣ ـ اللوائح التى لها قيمة القانون ـ المراسيم بقوانين او لوائح الضرورة :

وهذه اللوائح لها صبغة تشريعية والملك هو الذى يقوم باصدار هذه اللوائح استنادا الى نص المادة ٤١ من الدستور التى اعطت للسلطة التنفيذية اصدار هذه اللوائح حيث نصت على انه « اذا حدث بين ادوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التاخير فللملك ان يصدر فى شانها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط الا تكون مخالفة للدستور ٠ ويجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى ، وعرض هذه المراسيم عليه فى اول اجتماع له ، فاذا لم يقره احد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » ٠

والواضح ان اعطاء السلطة التنفيذية اصدار مثل هذه اللوائح يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ التعاون بين السلطات فالقانون فى ظل المبدأ الأول هو من عمل البرلمان وحده وهو فى منطق المبدأ الثانى هو ثمرة اشتراك البرلمان والملك ومن ثم ففى نطاق المبدأين نجد دور البرلمان واضحا فى حين نجد لوائح الضرورة وهى ذات صبغة تشريعية تصدر من الملك وحده دون تدخل من البرلمان ٠

غير ان الذى اضفى على هذه اللوائح مشروعيتها هو حالة الضرورة ، التى تستوجب اعطاء الملك هذه السلطة وذلك اذا ما حدث بين ادوار الانعقاد ما يستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التاخير ٠

وممارسة الملك لهذه السلطة مشروطة بالشروط والأوضاع التى قررتها المادة ٤١ المشار اليها ٠

ففيما يتعلق بوقت اصدارها فلا يجوز للحكومة أن تصدر هذه اللوائح إلا فى الفترة التى تتخلل ادوار انعقاد البرلمان ، ومن ثم اذا كان البرلمان منعقدا فلا يوجد ما يستوجب للملك اصدار مثل هذه اللوائح

---

(١) د٠ السيد صبرى ـ المصدر السابق ص ٤٧٠ وما بعدها وهو اول من قال ذلك فى مصر ٠
ويراجع ايضا د٠ محمد كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٤٢٦ ـ ٤٢٧٠

لأن البرلمان وهو صاحب السلطة الأصلية فى أدوار انعقاده ولا مبرر لقيام الملك بسلطة التشريع لأن ذلك يعد اعتداء على سلطة البرلمان .

وتقصر الدستور اصدار هذه اللوائح على فترة ما بين أدوار الانعقاد يحول دون اصدارها أيضا أثناء تأجيل البرلمان أو حله ، وذلك لأن التأجيل يقطع دور الانعقاد وعندما تنتهى فترة التأجيل يكمل البرلمان دورته ولا يعد فى دورة جديدة ، كما أن فترة الحل لا تعتبر داخلة بين أدوار الانعقاد وذلك لأن الحل ينهى دور الانعقاد والفصل التشريعى كله .

والى جانب مراعاة الفترة الزمنية التى حددها الدستور لاصدار مثل هذه اللوائح فيجب مراعاة القيد الذى ورد فى المادة ٤١ والذى يتعلق بالظروف التى تسوغ للسلطة التنفيذية اصدار مثل هذه اللوائح ، حيث يتحتم وفقا للمادة المشار اليها أن توجد حالة ضرورة . والحكومة هى التى تقدر توفر هذه الضرورة من عدمها ، ثم يخضع تقدير الحكومة لرقابة البرلمان الذى يملك اقرارها من عدمه . وتتحقق الضرورة اذا ما تعرض أمن البلاد للخطر ، كحدوث حرب أهلية ، أو اضطرابات تهدد الأمن العام وهو ما يستوجب اتخاذ تدابير عاجلة غير أن نص المادة سالفة الذكر قيد سلطة الحكومة فى هذا الشأن بقيد دستورى من الأهمية بمكان ، وهو ضرورة أن تكون هذه اللوائح فى نطاق أحكام الدستور ، ومن ثم فانه وان كان من الجائز أن تخالف هذه اللوائح القانون العادى ، الا انه لا يجوز أن تخالف الدستور . .

والى جانب ذلك فان المادة ٤١ قررت وجوب دعوة البرلمان الى اجتماع طارىء وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع ، فاذا لم تعرضها الحكومة ، أو لم يقرها أحد المجلسين فانه لا يترتب عليها أى أثر وتفقد كل قيمة قانونية . غير أن المادة ٤١ لم تحدد مدة زمنية يجب على الحكومة خلالها أن تدعو البرلمان لاجتماع غير عادى غير أن النص الفرنسى تضمن وجوب دعوة البرلمان فورا ، ومن ثم يجب دعوة البرلمان فورا وعرض هذه المراسيم عليه فاذا أقرها تصبح نهائية ، واذا رفضها زال ما كانت تتمتع به من قوة قانونية ، وزوال هذه القوة يكون من تاريخ الرفض أى لا يسرى بأثر رجعى . ونفس الأثر يترتب على عدم عرض هذه المراسيم على البرلمان . وعدم موقت هذه المراسيم من تاريخ صدورها يرجع الى أن اصدارها من السلطة التنفيذية مستمد فى الأصل

من الدستور ، ومن ثم يكون اعمالا لحق من الحقوق الدستورية الثابت للسلطة التنفيذية(١) ٠

٤ ـ اللوائح التفويضية :

ويقصد بها المراسيم بقوانين التى تصدرها السلطة التنفيذية بناء على تفويض من البرلمان فى أمور تشريعية هى فى نطاق اختصاص البرلمان ٠

وهذا التفويض يكون عادة فى ظروف معينة ، ومحدد المدة ، كما انه يجب أن تعرض هذه اللوائح على البرلمان للمصادقة عليها ٠

وقد اختلف الفقه فى مشروعية هذا النوع من اللوائح ، فالبعض يرى أنها تستند الى التفويض البرلمانى ، غير أنه يرد على هذا بان البرلمان لا يملك تفويض سلطاته المقررة له فى الدستور ٠ فالقاعدة العامة أن التفويض لا يجوز أن يتم الا بناء على نص فى الدستور يجيز ذلك ٠

ويرى البعض الآخر ان مشروعية التفويض تستند الى حق السلطة التنفيذية فى عمل اللوائح بصفة عامة ويستند هؤلاء خصوصا فى فرنسا على نص المادة ٣ من دستور ١٨٧٥ الفرنسى التى تعطى للسلطة التنفيذية كقاعدة عامة سلطة اصدار اللوائح وقد اعترض معظم الفقه لأن المادة المذكوره لا تعتبر اساسا سليما لمنح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص وذلك لأن اللوائح التفويضية تتضمن قواعد عامة ، كما انها لا تستند على قانون يسبقها ، ولا تصدر بقصد تنفيذ القانون ، فوق أنها تعالج أمورا من المتعين أن تنظم بقانون ، لذلك لا يجوز الاستناد الى المادة المذكورة لأعطاء السلطة التنفيذية اصدار اللوائح التفويضية ٠

وفى مصر فلم يحدث أن لجا البرلمان الى تفويض السلطة التنفيذية اصدار مثل هذه اللوائح وذلك الا فى حالتين الأولى بمقتضى القانون رقم ٢ لسنة ١٩٣٠ والثانية بمقتضى القانون ٣ فى نفس العام ٠ كما طلبت الحكومة فى ١٩٣٨ أن تمنح تفويضا لاصدار مراسيم بقوانين فى نطاق الضرائب العقارية وتخفيضها عن بعض الممولين ، وفرض الضرائب على رؤوس الأموال المنقولة والأرباح التجارية والصناعية وكسب العمل ،

---

(١) للمزيد من التفصيل ـ د٠ كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٤٢٩ـ ٤٣٣ ٠

ـ د٠ السيد صبرى ـ المصدر السابق ص ٤٧٤ وما بعدها ٠

وفرض رسوم الدمغة ، وفرض رسم أيلولة على التركات ، وقد طلبت الحكومة هذا التفويض لقرب انتهاء الدورة البرلمانية وقد وافق مجلس النواب لكن مجلس الشيوخ رفض منح الحكومة هذا التفويض وذلك لأنه يمثل اعتداء على السلطة التشريعية لأن الضرائب لا يجوز أن تصدر الا بقانون كنص الدستور • ويرى بعض الفقهاء ان الحكومة ليس لها اختصاصا عاما فى اصدار اللوائح ، وانما اختصاصها محدود بأوضاع معينة كما رأينا فى اللوائح التنفيذية ، ولوائح الضرورة ، ولوائح الضبط ، ولوائح المصالح العامة ، أما فى نطاق اللوائح التفويضية فلم يرد بشأنها نص ، والبرلمان لا يملك أن يفوض اختصاصه للحكومة ، لأن هذا الاختصاص يعتبر وظيفة خصها به الدستور ، فوق أن هذا الاختصاص غير قابل للنقل فاذا تم يكون باطلا ولا يترتب عليه أثر ، الا اذا توافرت الضرورة كما هو الأمر فى اللوائح التى تستند اليها(١) •

رابعا : الاختصاصات الشخصية للملك

يقصد بالاختصاصات الشخصية تلك الاختصاصات التى يحق للملك ممارستها دون حاجة الى توقيع رئيس الوزراء ، او الوزير المختص ، بمعنى أنه يجوز له أن يمارسها منفردا بدون الوزارة المسئولة • ويسوق الفقهاء مجموعة من هذه الاختصاصات هى :

١ ـ تعيين الوزارة واقالتها :

وهذا الحق يستند على المادة ٤٩ التى تقرر أن الملك « يعين وزراءه ويقيلهم ، وقد جرى العرف الدستورى ان الملك يعين رئيس الوزراء بأمر ملكى ، اما سائر الوزراء فيتم بمرسوم موقع عليه من رئيس الوزراء •

وعلى ذلك فان الملك يستطيع فقط بأمر ملكى ان يعين رئيس الوزراء ، غير أن ذلك لا يعنى حريته المطلقة فى تعيين رئيس الوزراء ، ولنما هو مقيد بالأغلبية البرلمانية وما تفرضه من اختيار زعيم الأغلبية لتشكيل الحكومة، ومن ثم لا يجوز أن يختار غيره لأنه فى هذه الحالة لن يحصل على ثقة البرلمان • غير أن سلطة الملك تتسع فى حالة عدم وجود حزب له اغلبية برلمانية فله فى هذه الحالة أن يختار رئيس الوزراء حسب تقديره

---

(١) للمزيد من التفصيل ـ د• السيد صبرى ـ المصدر السابق ص ٤٩٦ وما بعدها •

ـ الدكتور كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٤٤١ وما بعدها •

الشخصى . ويملك الملك ايضا فى نطاق سلطته التقديرية ان يقيل الوزارة دون حاجة الى توقيع من أحد فى حين يرى بعض الشراح اشتراط توقيع رئيس الوزارة الجديدة على أمر اقالة الوزارة السابقة حتى يوجد من يتحمل مسئولية الاقالة(١) غير أن هذا الرأى لا يسلم به الفقه وذلك لأن رئيس الوزراء لا يمكن أن يوقع على أمور تمت قبل تعيينه لعدم وجود صفة رسمية له ، فهو لم يصر رئيسا للوزارة الا بعد صدور أمر تعيينه(٢) .

٢ - حل البرلمان حلا رياسيا :

وهو الذى يقدم عليه الملك كما اشرنا حينما يحدث خلاف بينه وبين الوزارة والبرلمان فيقدم على حل البرلمان ، فيقيل الملك الوزارة ويعين وزارة أقلية تقدم على حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة لاستطلاع رأى الأمة فى موضوع الخلاف وقد تسفر الانتخابات عن سلامة موقف الحكومة والبرلمان وفى هذه الحالة يتبين أن تقدير الملك لم يكن سليما وأن قراره كان خاطئا ، الا أنه فى هذه الحالة لا يمكن أن يكون محلا للمسئولية .

والحل الرئاسى وان كان يوقع مع الملك على قرار الحل رئيس الوزراء الجديد الذى عين بعد اقالة الوزارة الا أنه تم بناء على رأى الملك ومن هنا سمى رياسيا .

٣ - حقوق يباشرها الملك باعتباره كبيرا للأسرة المالكة :

والملك فى هذا النطاق يمارس مجموعة من الاختصاصات بهذه الصفة كمنح لقب الامارة ، أو الحرمان من اللقب ، توزيع المخصصات المالية على الوزراء ، الاذن لهم بالزواج ، التصديق على أحكام مجلس البلاط ، فهذه جميعها اختصاصات يمارسها الملك بصفة شخصية ، ولا يتطلب الأمر فى نطاقها توقيع الوزير المختص أو رئيس الوزراء(٣) .

---

(١) وايت ووحيد - القانون الدستورى ص ٥٦٦ ويشير المؤلفان الى انه لم يلتزم بذلك فى حالة اقالة الوزارة النحاسية سنة ١٩٣٨ فقد تم ذلك بأمر ملكى من الملك وحده .

(٢) د. كامل ليلة - المصدر السابق ص ٤٤٦ .

(٣) للمزيد من التفصيل - د. كامل ليلة - المصدر السابق ص ٤٤٨ .

المبحث الثالث

السلطة القضائية

اكتفى دستور ١٩٢٣ بالنص على الضمانات التي تكفل استقلال القضاء وذلك باعتباره محور العدالة والضمان الأساسي لحريات الأفراد ، لذلك نصت المادة ٣٠ من الدستور على أن « السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها » ، كما أن المادة ١٤٢ من الدستور نصت على استقلال القضاة في ممارسة أعمالهم فقررت بأن « القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وليس لأى سلطة في الحكومة التداخل في القضايا » .

واستقلال القضاء على هذا النحو أمر بديهي لأنه بدونها لا يمكن أن يستقيم أمر القضاء أو يطمئن المتقاضون لامكان الوصول الى العدالة وبهذا النص أطلق الدستور يد القضاء في الأحكام دون اى تدخل من رجال السلطة التنفيذية ذلك أن القاضى مستقل في قضائه لا يقيده سوى القانون وما يمليه عليه ضميره(١) .

وفيما يتعلق بترتيب جهات القضاء فان المادة ١٢٥ من الدستور قررت أن « ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون » .

أما تعين القضاة فانه يكون بالكيفية والشروط التي يقررها القانون وهذا ما نصت عليه المادة ١٢٦ التي تقرر أن « تعيين القضاء يكون بالكيفية والشروط التي يقررها القانون » .

كما أن عدم قابلية القضاة للعزل والمسائل التي تتعلق بنقلهم فقد نصت المادة ١٢٧ من الدستور على أن « عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم تبين حدوده وكيفيته بالقانون » .

وقد نوقشت مسألة تضمين نصوص دستور ١٩٢٣ نصا يقرر عدم جواز نقل القضاة أو نقلهم ، غير أن لجنة وضع الدستور لم تتفق حول هذه المسألة فقد كانت هذه الضمانة لم تتقرر في هذا الوقت الا بالنسبة لمستشارى النقض والاستئناف ، وكان تطبيقه دفعة واحدة على سائر القضاة يعترضه العديد من الصعوبات لذلك رأت اللجنة أن

---

(١) د. السيد صبرى ـ المصدر السابق ص ٦٤٢ .

ينظر البرلمان المبدأ حسب الظروف لذلك جاء نص المادة ١٢٧ المشار اليها لتقرر أن عدم قابلية القضاة للعزل أو النقل تكون بالحدود والكيفية التى يقررها القانون(١) .

والقضاء فى ظل دستور ١٩٢٣ كان تنظم جهاته مجموعة من القوانين منها لائحة ترتيب المحاكم الأهلية الصادرة فى ١٤ من يونيو سنة ١٨٨٣ ، ولائحة ترتيب المحاكم الشرعية الصادرة بالأمر العالى الصادر فى ٢٧ من مايو سنة ١٨٩٧ والمعدل بالمرسوم بقانون رقم ٧٨ الصادر فى ١٢ من مايو سنة ١٩٣١ ، ولائحة المحاكم المختلطة الصادرة بالقانون رقم ٢٩ فى ٢٤ من يوليو سنة ١٩٣٧ ، وقانون ترتيب المجالس الحسبية الصادرة بالمرسوم بقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٣١ .

ولم يعرف القضاء المصرى اثناء صدور دستور ١٩٢٣ نظام القضاء الادارى ، ولم يتقرر الا فى مرحلة لاحقة بمقتضى القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ وان كانت قد بذلت محاولات عديدة لايجاده قبل هذا التاريخ .

أما المحاكم العسكرية فقد اشارت المادة ١٣١ الى صدور قانون لترتيبها وبيان اختصاصها ، والشروط التى يجب توفرها فيمن يتولى مناصب القضاء فيها .

المبحث الرابع

العلاقة بين السلطات فى ظل دستور ١٩٢٣

قررنا فيما سبق أن دستور ١٩٢٣ قام على اساس النظام النيابى البرلمانى ، وهذا النظام يقوم على التعاون وتبادل الرقابة بين السلطات العامة وذلك على الوجه التالى :

اولا ـ رقابة البرلمان على الحكومة

وتتمثل فيما سبق أن بيناه بالتفصيل من حق اعضاء البرلمان فى توجيه أسئلة ، واجراء تحقيقات برلمانية ، وحق البرلمان ـ مجلس النواب ـ فى مساءلة الوزراء سواء كانت مسئولية فردية أو تضامنية وقد تؤدى هذه المسئولية الى سحب الثقة من الوزير أو الوزارة ، فاذا سحبت

---

(١) وايت ووحيد ـ القانون الدستورى ص ٦٣٢ .

الثقة من الوزارة فعليها الاستقالة ، واذا سحبت من وزير فعليه أيضا ان يستقيل ، وفى النهاية فان البرلمان له حق اتهام ومحاكمة الوزراء عن طريق مجلس الأحكام الذى يكون لمجلس النواب فقط حق مباشرة اتهام الوزراء امامه ، اما المحاكمة فتتم امام مجلس الأحكام الذى يكون نصف أعضائه من مجلس الشيوخ (المواد ١٠٧ ، ١٠٨ ، ٦١ ، ٦٥ ، ٧٠ ، ومن ٦٦ حتى ٧٢ من الدستور)٠

ثانيا - رقابة الحكومة على البرلمان

ولتحقيق التوازن فان الحكومة تملك وسائل للتأثير عمليا على السلطة التشريعية ، إذ لا يجوز أن يكون البرلمان وحده الحق فى الرقابة على أعمال الحكومة دون أن تملك الأخيرة وسائل للدفاع عن نفسها وتبرير أعمالها والوسائل التى تملكها الحكومة فى مواجهة البرلمان كثيرة منها أن الحكومة هى التى تتولى الانتخابات الخاصة بالبرلمان ، وهى التى تدعو البرلمان للانعقاد سواء فى دورات عادية أو غير عادية ، وهى التى تفض دوراته ، كما ان لها حق الحل بالنسبة لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ (المواد ٩٦ ، ٣٩ ، ٤٠ ، ٤١ ، ٥٢ ، ٥٤ ، ١٢٠ ، ٣٨ من الدستور) ٠

ثالثا - علاقة متبادلة بين السلطات

والى جانب العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وتبادل الرقابة بينهما على النحو المشار اليه ، فان الدستور أوجد رقابة متبادلة بين السلطات الثلاث ٠ فالسلطة التشريعية هى التى تتولى سن القوانين التى تنظم السلطة القضائية ، كما أنها تضع القوانين المختلفة التى يقوم القضاء بتطبيقها على المنازعات ٠

الى جانب أن البرلمان يمارس رقابة على السلطة القضائية عن طريق ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية حينما تقوم بتعيين القضاة وتأديبهم وترقيتهم ، فوق أن البرلمان يستطيع أن يتدخل فى أعمال القضاء عن طريق العفو الشامل الذى اشرنا اليه قبل ذلك ٠

كما تملك السلطة التنفيذية وسائل للتأثير على القضاة وبسط رقابتها عليهم لأنها هى التى تقوم بترقية القضاة ونقلهم وتأديبهم وعزلهم ، كما أن لها حق العفو البسيط ٠

والقضاء يملك فى مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية وسائل يتحقق عن طريقها التعاون والتوازن بين السلطات ، منها حق القضاء فى الرقابة على مشروعية اللوائح التى تصدرها الحكومة ، ويملك من هذه الناحية الغاء هذه القرارات والتعويض عنها ، كما أن له الرقابة على المجالس النيابية وذلك عن طريق حقه فى الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور على النحو المشار اليه فى مبدأ سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين(١) .

---

(١) للمزيد من التفصيل ـ د. كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٤٨٧ .

الباب الثالث

الغاء دستور ١٩٢٣ والعمل بدستور ١٩٣٠

ثم العودة الى دستور ١٩٢٣

تعرض دستور ١٩٢٣ للعديد من الأحداث الهامة التي صادفت تطبيق نصوصه والعمل بأحكامه ، فكثيرا ما احتدم الخلاف بين وزارات الأغلبية والقصر منها الخلاف الذى حدث حول سلطة الملك فى تعيين خمسى أعضاء مجلس الشيوخ واتجاه الملك الى اعتباره هذا الحق من حقوقه الشخصية دون تدخل الوزارة ، كذلك الخلاف الذى حدث بصدد تعيين وكيل الديوان الملكى • كما تعرضت نصوص الدستور للعديد من التحريفات أدت بخروج هذه النصوص عن معناها السليم ، وقد ساهمت السلطتان التشريعية والتنفيذية فى هذا الانتهاك ، غير أن السلطة الأخيرة كانت أكثر عدوانا وانتهاكا لأحكام الدستور فكثيرا ما تطاول الملك مؤيدا برجال حاشيته ووزارات الأقلية على أحكام الدستور ، مستهدفا تقوية سلطته والعودة الى الحكم المطلق الذى كان عليه أسلافه ، كما ان البرلمانات كثيرا ما تهاوت متخاذلة أمام طغيان القصر وجبروته ، ولم يحدث أن وقفت الأغلبية فى مواجهة القصر ، ولقد تكرر حل البرلمان دون سبب ، كما استخدم حق الحل لذات السبب أكثر من مرة وهو على خلاف ما يقضى به الدستور ، وكثيرا ما أعلنت حالة الطوارىء دون توفر شروطها وهذه الأحداث وان أدت الى افساد الحياة الدستورية ، الا انها لم تؤد الى تقويضه•

فظل العمل به رغم هذه الانتهاكات حتى تعرض الدستور لأول حدث خطير أدى الى تقويضه وتمثل هذا الحدث فى الانقلاب الذى قام به اسماعيل صدقى والذى أدى الى التخلص من الدستور بعد ان مهد لذلك بتأجيل البرلمان لمدة شهر ، وقبل أن تنتهى هذه المدة فض الدورة البرلمانية قبل اعتماد الميزانية مخالفا بذلك ما تقضى به المادة ٤٠ ، والمادة ٦٩ من الدستور ، وتوج انتهاك الدستور والتآمر عليه بصدور أمر ملكى بالغائه وحل البرلمان وتم وضع دستور جديد ، المعروف بدستور صدقى •

الفصل الأول

الخصائص العامة لدستور ١٩٣٠

١ ـ أنه دستور رجعى :

فقد صدر هذا الدستور دون اعتبار لإرادة الأمة . الى جانب أن السبب الرئيسى لالغائه هو الاطاحة بمبدأ سيادة الأمة المنصوص عليه فى الدستور وكان ذلك من الأسباب الرئيسية التى أدت الى الاطاحة بدستور ١٩٢٣ .

٢ ـ أنه دستور صدر على شكل منحه :

صدر هذا الدستور على شكل منحة ، بعد أن استقل الملك باصداره دون أن تشارك فى سنه أى قوة من القوى الوطنية وهذا يدل كما يرى الدكتور كامل ليلة أن إرادة ولى الأمر كانت لا تزال هى الارادة العليا التى تمنح وتمنع ، وتلغى الدستور وتضع غيره كما تشاء دون اعتراف بارادة أخرى تسمى ارادة الأمة(١) .

٣ ـ تقوية سلطان الملك :

قلنا أن السبب الرئيسى فى الإطاحة بدستور ١٩٢٣ هو الحد من مبدأ سيادة الأمة والعودة الى الحكم الفردى ، لذلك نجد اتجاها اساسيا فى هذا الدستور يتحدد فى زيادة سلطات الملك وتقويتها على خلاف ما يقضي به النظام البرلمانى ومن أمثلة ذلك حق التصديق ، فحق التصديق كان فى ظل دستور ١٩٢٣ كما أشرنا من حق الملك وكان على الملك اذا لم يرد التصديق عليه أن يرده خلال ثلاثين يوما فاذا لم يرده خلال هذه المدة عد ذلك تصديقا ، نجد الأمر على خلاف ذلك فى ظل دستور ١٩٣٠ . فالمادة ٣٤ نصت على أن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » ، وهو أمر لا يختلف عما هو علية الحال فى دستور ١٩٢٣ .

---

(١) د. كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٤٩١ .

غير أن المادة ٣٥ قررت بأنه « اذا لم يرد الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رد اليه في مدى شهرين لاعادة النظر فيه . فاذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك رفضا للتصديق » .

فهذه المادة ضاعفت المدة التي يرد فيها القانون في حالة عدم التصديق من شهر الى شهرين ، كما أنها جعلت عدم الرد خلال هذه المدة بمثابة رفض للتصديق وبينما كان من حق البرلمان أن يقر القانون بأغلبية ثلثى أعضائه في نفس الدورة امتنع عليه ذلك حيث قررت المادة (٣٥) بأنه « لا يجوز أن يعيد البرلمان في دور الانعقاد العادي نفسه النظر في مشروع رفض التصديق عليه » كما أنه في ظل دستور ١٩٢٣ اذا لم يحصل مشروع القانون الذى رفض الملك التصديق عليه على أغلبية الثلثين في نفس الدورة فانه يكتفى بالأغلبية المطلقة في دورة أخرى نجد أن الدستور جعل هذه الأغلبية هي الثلثين .. والغرض من هذا كله تقوية سلطة الملك في التصديق على القانون .

ومن مظاهر تقوية الملك أيضا أن الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين كان في امكانها دعوة البرلمان لدورة غير عادية وقد تغير الأمر في ظل دستور ١٩٣٠ وجعل انعقاد البرلمان في هذه الحالة مرهونا على ارادة الملك (م ٤٠ من دستور ١٩٣٠) .

كما أعطيت الحكومة اصدار لوائح الضرورة التي كانت تصدر في ظل دستور ١٩٢٣ بين أدوار الانعقاد وكان يجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى للنظر في هذه اللوائح على أن تعرض في أول اجتماع له نجد أن الأمر في ظل دستور ١٩٣٠ على خلاف ذلك ، فقد أعطيت الحكومة أن تصدر هذه اللوائح في فترة الحل من ناحية ، كما أنه من ناحية أخرى لم يحتم الدستور دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى ، بل تعرض هذه المراسيم على البرلمان في ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالى .

والى جانب ذلك فقد أصبحت سلطة الملك في تعيين أعضاء مجلس الشيوخ لا تحتاج الى موافقة الوزارة المسئولة كما جاء في المذكرة الإيضاحية لهذا الدستور ، كما جعل سلطة الملك في تعيين الرؤساء الروحانيين منوطا بالملك وحده (م ١٤٢) ، ولكي يحد الدستور من مبدأ عدم المسئولية المقررة لأعضاء البرلمان فقد أجاز محاكمتهم اذا ما عابوا في الذات الملكية

او أعضاء الأسرة الملكيــة او ابدوا رايهم الصريح فى الملك او فى تصرفاته او أعضاء أسرته (م ٩٩) .

٤ ـ اضعاف سلطة البرلمان :

من سمات هذا الدستور ضعف البرلمـان ، فهو لم يكتف بتقوية سلطات الملك ، ولكن أمعن فى اضعاف البرلمان ذلك ان الملك من حقـه حـل مجلس النواب كما هو الأمر فى ظل دستور ١٩٢٣ ، الا أن دستور ١٩٢٣ كان يقضى بدعوة الناخبين خلال شهرين من قـرار الحل ، وان يجتمع المجلس الجـديد خلال عشرة أيام من تاريخ انتهاء الانتخاب ، فى حين نجـد دستور ١٩٣٠ جعل مدة دعوة الناخبين الى انتخابات جـديدة ثلاثة شـهور ، ويجتمـع المجلس الجـديد فى مـدى الأربعة أشهر التاليـة للانتخاب ، وهو أمر من شأنه أن يعطل الحياة البرلمـانية لمـدة سبعة شهور (م ٣٨ من الدستور).

والى جانب ذلك فان دستور ١٩٣٠ جعل دور الانعقاد العـادى خمسة شهور بدلا من ستة (م ٩١ من الدستور) كما أنه أضعف من الاختصاص المـالى للبرلمـان فلم يقض بعـدم جواز فض دور الانعقاد قبل الموافقـة على الميزانية كما كان الشأن فى دستور ١٩٢٣ .

كما أن نسبة الأعضاء المعينين فى مجلس الشيوخ اختلفت فى دستور ١٩٣٠ عنها فى دستور ١٩٢٣ ، ففى ظل دسـتور ١٩٢٣ كان الملك يعين الخمسين فقط ، اما فى ظل دسـور ١٩٣٠ فقـد أصبح من حق الملك ان يعين ثلاثة أخماس أعضاء مجلس الشيوخ بما يؤدى اليه من زيادة العناصر غير الديمقراطية فى المجلس ، وتحقيق الأغلبية لها وهو أمر من شأنه أن يؤدى الى تحكم الملك فى عمل البرلمـان عن طريق سيطرته على العناصر المعينة ، كما أن ذلك فيه غلبة لمجلس الشيوخ على مجلس النواب مع ان الأخير هو المعبر عن رأى الأمة ، وانه مكون بطريقة ديمقراطية (م ٧٥) .

والى جانب ذلك فقـد وضع قيودا عديدة على استخدام مجلس النواب لحقه فى طرح الثقه بالوزارة وذلك لاضعاف سـلطاته الرقابيـة على أعمـال الحكومة (م ٦٦) .

كما أن دستور ١٩٣٠ ابتدع نظاما جـديدا وهو تكوين لجنة من رجال القانون تعرض عليها مشروعات القوانين ـ فيما عدا ما كان خاصا بالاعتمادات المـالية ـ ومهمة هـذه اللجنة هى ضبط صياغة هـذه المشروعات والتوفيق

بينها وبين القوانين القائمة وهذا امر من شأنه ان يمس اختصاص البرلمان ويمثل اعتداء على سلطته لأن فيه معنى التقليل من شأن اعضائه وامتهان كرامتهم (م ٨٦ من الدستور) .

٥ ـ المساس بمبدأ سيادة الأمة :

دستور ١٩٣٠ وان اعترف بمبدأ سيادة الأمة الا ان هذا المبدأ في ظله مبدأ صوري حيث ان الأمة لم تشارك في وضع هذا الدستور ، كما انه قيد حق الأمة في تعديل ونظر تعديل احكامه قبل مضي عشر سنوات وجعل ارادة الملك مساوية لارادة الأمة في تعديل احكامه بعد هذه المدة .

٦ ـ انه دستور جامد :

فقد حظر الدستور تعديل احكامه بصفة مطلقة قبل مضي عشر سنوات وهذا هو الجمود المطلق من الناحية الزمنية (م ١٥٦) ، الى جانب ذلك فانه بعد مضي هذه المدة يمكن تعديل احكامه فيما عدا المسائل التي حظر دستور ١٩٢٣ تنقيحها ، فقد وردت بعينها في دستور ١٩٣٠ (المادتان ١٤٥ ، ١٤٧) وذلك بنفس الطريقة المنصوص عليها في دستور ١٩٢٣ .

٧ ـ اخذ دستور ١٩٣٠ بنظام المجلسين كما هو الشأن في دستور ١٩٢٣ الا انه جعل العناصر المعينة ٣/٥ مجلس الشيوخ .

٨ ـ الى جانب انه دستور ملكي فقد قام على نظام توارث العرش وجعل النصوص المتعلقة بهذا التوارث جامدة جمودا مطلقا (المادتان ١٤٥ ، ١٤٧) .

والى جانب هذه السمات العامة فقد تضمن هذا الدستور الحقوق والحريات العامة التي نص عليها في دستور ١٩٢٣ ونقلها بحذافيرها ، ولا يعني ذلك ان دستور ١٩٣٠ كان حريصا على هذه الحقوق وكفالتها بقدر ما يعني انها في نظر واضعيه مفرغة لا خطر فيها لانها لا تحتوي على مدلول محدد، ولا تشكل اي قيد على اهدافه الاستبدادية(١) .

---

(١) يراجع د. مصطفى ابو زيد فهمي ـ المصدر السابق ص ٢٩٤ وما بعدها .

ـ د. كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٤٩١ وما بعدها .

الفصل الثانى

السلطات العامة فى ظل دستور ١٩٣٠

يقوم تنظيم السلطات العامة فى ظل دستور ١٩٣٠ على النظام البرلمانى فى جملته مع اخلال ببعض أركانه ترجع الى الرغبة فى زيادة سلطة الملك وحاشيته ، والمساس بالمسئولية الوزارية لصالح الملك .

هذا وسنشير فى تعرضنا للسلطات العامة فى ظل دستور ١٩٣٠ الى أهم الأحكام التى جاءت على خلاف دستور ١٩٢٣ .

المبحث الأول

السلطة التشريعية

تتمثل هذه السلطة فى البرلمان الذى يتكون من مجلسين ــ النواب والشيوخ ــ الا أن دستور ١٩٣٠ عدل عن القاعدة التى كانت متبعة فى دستور ١٩٢٣ والتى تجعل عدد أعضاء البرلمان يتغير بتغير عدد السكان ، وأحل قاعدة أخرى هى الرقم الثابت لعدد أعضاء البرلمان . فمجلس النواب يتكون من مائة وخمسين عضوا ويوزع هذا العدد بين المديريات والمحافظات وفقا للجدول المرفق بالدستور (م ٨٠) أما مجلس الشيوخ فهو يؤلف من مائة عضو يعين الملك ستين منهم وينتخب الأربعون وفقا لقانون الانتخاب (م ٧٥) وهذا المجلس له اختصاصات تشريعية ، ومالية وسياسية . على النحو الذى تعرضنا اليه ولم يمس هذه الاختصاصات الا فى موضوعات بسيطة .

كما أن السلطة التشريعية فى ظل هذا الدستور حقا للملك والبرلمان وقد اتجه دستور ١٩٣٠ الى تقوية سلطة الملك فى نطاق التشريع ، على النحو الذى رأيناه حينما تكلمنا عن التصديق .

غير انه يلاحظ أن دستور ١٩٣٠ قد قيد هيئة الناخبين بحيث

فقد النظام النيابي من مضمونه الحقيقي ، فقد جعل الانتخاب على درجتين ومن ثم اعاد مبدأ الاقتراع غير المباشر ، كما جعل سن الناخب ٢٥ عاما الذى يتحدد دوره فى انتخاب المندوب وتنظيم هيئة الناخبين على هذا النحو رجعي لأنه يعود الى الوراء الى اكثر من خمسين عاما من تاريخ وضعه.

وبدلا من كون المندوب كان ينتخب من ثلاثين ناخبا جعل دستور ١٩٣٠ المندوب يمثل خمسين ناخبا وهذا المندوب هو الذى يقوم فى مرحلة تالية باختيار أعضاء مجلس النواب ، واعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين .

كما أن قانون الانتخاب انقص من الكفالة المالية التى يدفعها المرشح فاصبحت ٥٠ جنيها بدلا من ١٥٠ جنيها ، وكان ذلك تمشيا مع الضائقة المالية التى كانت تسود العالم آنذاك .

وقد تضمن قانون الانتخاب شرطا عجيبا بالنسبة للمرشحين لمجلس البرلمان وهو ضرورة أن يذكر اسم الحزب الذى ينتمى اليه والا كان ترشيحه باطلا .

المبحث الثانى
السلطة التنفيذية

تقوم السلطة التنفيذية فى ظل دستور ١٩٣٠ على الثنائية ، كما كان فى ظل دستور ١٩٢٣ ، فالسلطة التنفيذية يتولاها الملك ، الذى يمارس اختصاصاته المختلفة من خلال وزرائه (م ٤٨) ، ومجلس الوزراء هو الذى يهيمن على مصالح الدولة (م ٥٧) كما ان توقيعات الملك على الاختصاصات المقررة للسلطة التنفيذية يلزم لنفاذها ان توقع من رئيس الوزراء او الوزراء المختصين (م ٦٠) ، فوق ان اوامر الملك شفوية كانت أم مكتوبة ليس من شأنها ان تخلى الوزراء من المسئولية (م ٦٢) ومن ثم فاننا نجد سمات النظام البرلمانى قائمة ومتوفرة فى ظل هذا الدستور فيوجد على قمة السلطة التنفيذية ملك غير مسئول ، وتوجد الى جواره الوزارة المسئولة ، غير ان الملك فى ظل هذا الدستور قد اصبح يمارس اختصاصات حقيقية وهو ما يخالف اصول وقواعد النظام البرلمانى الذى يقوم عليه النظام الذى اوجده هذا الدستور . وهو ما يظهر اتجاه الملك الى تقوية سلطاته والعودة الى الحكم المطلق والسلطة التنفيذية فى ظل هذا الدستور تمارس ذات الاختصاصات التنفيذية والسياسية والتشريعية على النحو الذى اشرنا اليه مع تقوية سلطة الملك فى بعض هذه الاختصاصات.

المبحث الثالث

السلطة القضائية

نظم دستور ١٩٣٠ السلطة القضائية وفق القواعد التى نص عليها دستور ١٩٢٣ بل انه نقل نفس المواد فالقضاة مستقلون ولا يجوز التدخل من قبل الحكومة فى القضاء ، وترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون ، كما أن عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم يتم بقانون الى غير ذلك من الأحكام (المواد من ١١٣ حتى ١٢٠ من دستور ١٩٣٠) .

المبحث الرابع

العلاقة بين السلطات

يقوم دستور ١٩٣٠ على النظام البرلمانى ، الذى يقوم أساسا على نظام التعاون وتبادل الرقابة بين السلطات خصوصا السلطتين التشريعية والتنفيذية فالبرلمان يملك أعضاؤه توجيه أسئلة وإجراء استجوابات ، كما أن لهم حق طرح الثقة بالوزارة اعمالا لقواعد المسئولية التى يقوم عليها النظام البرلمانى . كما أن الحكومة تملك دعوة البرلمان للانعقاد فى دورات عادية و غير عادية وتملك فض دوراته وتأجيلها كما أن الملك هو الذى يقوم بالتصديق على القوانين واصدارها وتقوم السلطة التنفيذية بنشرها ، فوق حقها فى اقتراح القوانين .. وقد عدل الدستور من قواعد التصديق على النحو الذى أشرنا اليه ، كما أنه عدل من قواعد طرح الثقة بالحكومة حتى يقيد من سلطة البرلمان ـ مجلس النواب ـ فى هذا الصدد ، وغير من قاعدة الحل والهدف من ذلك كله هو زيادة سلطة الملك على حساب البرلمان .

شروط طرح الثقة بالحكومة :

بعد أن قررت المادة ٦٥ حق مجلس النواب حق طرح الثقة بالوزارة أو أحد الوزراء جاءت المادة ٦٦ من الدستور فحددت شروط طرح الثقة بالوزارة حيث قررت انه « لامكان النظر فى طلب الاقتراح بعدم الثقة ، صريحا كان أو ضمنيا ، يجب أن يوقع عليه ثلاثون نائبا على الأقل ، وأن تبين فيه الشئون التى ستجرى فيها المناقشة بيانا واضحا » .

« ولا يجوز أن يطرح هذا الطلب للمناقشة الا بعد ثمانية ايام على الأقل من يوم تقديمه ، ولا أن تؤخذ الآراء عنه الا بعد يومين على الأقل

من تمام المناقشة فيه ، ويجب على اى حال ان يصدر بشأنه قرار في ميعاد لا يتجاوز اربعة عشر يوما من يوم تقديمه » .

« ويجوز تقصير المواعيد المتقدم ذكرها بناء على طلب الوزراء المختصين وبموافقتهم » . « ويجرى الاقتراع على مسألة الثقة بطريق المناداة على الاعضاء باسمائهم » . وبمقتضى المادة السابقة نتبين انه لكى يمكن طرح الثقة بالوزارة سواء كان طرح الثقة صريحا او ضمنيا ، فيجب ان تتوفر الشروط الآتية :

١ - يجب أن يوقع عليه ثلاثون نائبا على الأقل .

٢ - أن تبين المسائل موضوع المناقشة بيانا تاما .

٣ - يجب أن تكون المناقشة فيه بعد ثمانية أيام من يوم تقديمه على الأقل .

٤ - يجب أن لا تؤخذ الآراء فيه الا بعد يومين من تمام المناقشة .

٥ - وفى جميع الأحوال يجب أن يصدر بشأنه قرار في موعد لا يتجاوز اربعة عشر يوما من يوم تقديمه .

٦ - لكى يكون قرار المجلس صحيحا في سحب الثقة من الحكومة فانه يجب أن توافق الأغلبية ، والأغلبية هنا ليست اغلبية الحاضرين وانما اغلبية خاصة هى اغلبية عدد أعضاء المجلس .

٧ - يتم الاقتراع عن طريق المناداة بالاسم ومن لا يجوز اتباع طرق التصويت الأخرى .

وقد اجاز الدستور تقصير هذه المدة بناء على طلب الوزراء أو موافقتهم .. من هنا نرى مدى التشدد الذى وضعه دستور ١٩٣٠ على حق البرلمان في طرح الثقة بالحكومة كما أعطى الدستور للحكومة في مقابلة هذا الحق حق حل مجلس النواب الا ان حق الحل وان كان مشروطا بدعوة الناخبين الى انتخاب مجلس نواب جديد كما هو الأمر في دستور ١٩٢٣ غير أن الدستور جعل الانتخابات تتم في خلال ثلاثة شهور بدلا من شهرين كما جعل دعوة البرلمان الجديد تتم خلال اربعة شهور بدلا من عشرة أيام وهو ما أدى الى تعطيل الحياة النيابية وعدم الاستقرار البرلمانى .

وقد أثار دستور ١٩٣٠ استياء كبيرا بين طوائف الشعب وفى

يقاومه حتى صدر الأمر الملكى رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٤ بتاريخ ٣٠ من نوفمبر سنة ١٩٣٤ الذى يقضى بالغاء دستور ١٩٣٠ ، وصدر الأمر الملكى رقم ١٨ فى ١٢ من ديسمبر سنة ١٩٣٥ والذى بمقتضاه اعيد العمل بدستور سنة ١٩٢٣ ٠

وظل هـذا الدستور قائما حتى قيام ثورة ١٩٥٢ التى تفجرت فى ٢٣ من يوليو من ذات العام ٠٠ وهى وان لم تقوض الدستور فور قيامها ٠٠ الا أنها فتحت الباب على مصراعيه ٠٠ لتدخل مصر مرحلة دستورية أخرى هى مرحلة الجمهورية ٠

القسم الثاني

دساتير مصر الجمهورية

تمهيد وتقسيم

قامت الثورة في صباح ٢٣ من يوليو عام ١٩٥٢، وهي وإن كانت لم تلغ النظام الملكي فور استيلائها على مقاليد الحكم، إلا أن قيامها كان مقدمة لمرحلة ثانية من مراحل التطور الدستوري في مصر وهي المرحلة الجمهورية. توالت الأحداث بعد ذلك، ففي يوم ٢٦ من يوليو سنة ١٩٥٢، أرغم الملك السابق فاروق الأول على التنازل عن العرش لابنه الأمير أحمد فؤاد الثاني.

وفي العاشر من ديسمبر سنة ١٩٥٢، أصدر القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس حركة الجيش إعلانا دستوريا يعلن سقوط دستور ١٩٢٣، وقد جاء في ذلك الإعلان أن الحكومة آخذة في تأليف لجنة لوضع مشروع دستور جديد يقره الشعب(١).

وقد كان هذا المصير [illegible] الذي تعرض له دستور ١٩٢٣ بعد ضحيته عام ١٩٣٠ إلا أن الإعلان الدستوري قوض هذا الدستور إلى الأبد.

وقد جاء في الإعلان الدستوري أن حكومة الثورة ستتولى السلطات في فترة الانتقال وذلك لتمهيد لوضع دستور جديد البلاد يقره الشعب [illegible] منزها عن عيوب الدستور الزائل محققا لآمال الأمة في حكم نيابي [illegible].

وفي ١٣ من يناير سنة ١٩٥٣ صدر مرسوم يقضي بتشكيل لجنة

---

(١) ضمت هذه اللجنة خمسين من أعظم رجال مصر وفقهائها من جميع الفئات والطوائف وضمت [illegible] الدكتور عبد الرزاق السنهوري، والشهيد عبد القادر عودة، [illegible]، والدكتور طه حسين، والدكتور محمد لطفي السيد، و[illegible] عبد الرحمن تاج، والدكتور عبد الوهاب عزام، والشيخ محمد [illegible] السيد صبري، الشيخ حسن مأمون، والأستاذ عبد الرحمن الرافعي، الدكتور عبد الرحمن بدوي ومن الأحياء الدكتور حامد سلطان والمهندس إبراهيم شكري، والأستاذ صالح عشماوي.

وضع مشروع الدستور ، وهي اللجنة التي سميت بلجنة الخمسين ، وذلك لأنها تكونت من خمسين عضـوا .

في ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ ، صـدر اعلان دستوري ، ينظم سلطات الحكم خلال المرحلة الانتقالية ، التي حـددت بثلاث سنوات ، وفي ١٨ من يونيو سنة ١٩٥٣ أعلنت الجمهورية وانتهى النظام الملكي ، وهو وان لم يكن قـد ألغي بمجرد قيام الثورة ، الا أن نجاح ثورة ١٩٥٢ وسير الأحداث كانت تؤدي الى هـذه النتيجة لا محالة .

وانتهت لجنة الخمسين من وضع مشروع للدستور ، وهـذا المشروع وان لم يعمل به ولم تتخـذ الاجراءات الدستورية لاقراره من الشعب ، وانما اتخذت هـذه الاجراءات لمشروع قام بوضعه المكتب الفني برئاسة الجمهورية الا أن مشروع لجنة الخمسين وما حواه من مبادىء يمثل مرحلة هـامة من مراحل تاريخ التطور الدستوري في مصر في هـذه المرحلة .

وحتى تاريخ الاستفتاء على دستور عام ١٩٥٦ الذي وضعه المكتب الفني فان مجلس قيادة الثورة هو الذي كان يتولى كافة الوظائف السيادية للدولة ـ التشريعية ، التنفيذية ، القضـائية ـ وذلك حتى ١٩٥٦/٦/٢٣ تاريخ الاستفتاء الدسـتوري .

ولم يدم الأمر طويلا لدستور ١٩٥٦ ، اذ بعـد نجاح محاولة الوحـدة بين مصر وسوريا وقيام الجمهورية العربية المتحدة ، كان لزاما أن يوجـد دستور للدولة الجديدة ، وقـد وضع دستور مؤقت في ٥ من مارس ١٩٥٨ .

ولم تدم دولة الوحـدة سوى سنوات معدودة ، فقـد حدث الانفصال بين مصر وسوريا ، وأصبح دستور ١٩٥٨ لايتطابق مع الواقع الدستوري في مصر ، لذلك صـدر اعلان دستوري في ٢٧ من سبتمبر سنة ١٩٦٢ يحـدد تنظيم السلطات العليا في الدولة ، وظل معمولا به حتى صـدور دسـتور عام ١٩٦٤ المؤقت الذي صدر في ٢٥ مارس في نفس العـام .

وفي ١١ من سبتمبر صدر دستور ١٩٧١ الذي لا زال مطبقا حتى الآن بعـد أن أجرى الاستفتاء عليه.

هـذه هي التطورات الدستورية المختلفة التي تعاقبت على مصـر في العصر الجمهوري .

وعلينا أن نتتبـع هـذه المراحل مرحلة بعد أخرى لنتبين أهم سماتها وملامحها . وسوف نخصص لكل مرحلة من هـذه المراحل بابا مستقلا .

الباب الاول

النظام الدستورى فى مصر

قبل دستور ١٩٥٦

أشرنا فيما سبق أن حكومة الثورة ، أصدرت مرسوما بتشكيل لجنة لوضع الدستور وهى لجنة الخمسين ، وقد أتمت اللجنة المهمة التى كلفت بها ، ورغم أن هذا المشروع لم تتخذ الخطوات الدستورية لاقراره ، الا أنه يمثل جزء هاما من التاريخ الدستورى فى مصر . كما أشرنا الى أن سلطات الحكم فى هذه المرحلة كانت تمارسها حكومة الثورة بمقتضى اعلان ١٠ من فبراير عام ١٩٥٣ . وسوف نتناول أولا مشروع لجنة الخمسين ، ثم نتكلم بعد ذلك فى الاعلان الدستورى المشار اليه .

الفصل الأول

مشروع لجنة الخمسين

وسوف نتناول فى مبحثين مشروع جنة الخمسين فى الأول نتناول خصائص المشروع ، وفى الثانى نتناول انتهاء لجنة الخمسين الى الأخذ بالنظام الجمهورى .

المبحث الأول

خصائص مشروع لجنة الخمسين

يتسم مشروع لجنة الخمسين بالخصائص الاتية

اولا – من حيث طريقة وضعه :

كان الاتجاه لإقرار المشروع الذى اتمته اللجنة أن يعرض على الشعب فى استفتاء دستورى ، او عن طريق انتخاب جمعية تاسيسية ، ومن ثم فان هذا يظهر بوضوح الأخذ بالأساليب الديمقراطية فى وضع الدساتير .

٢ – الأخذ بنظام المجلسين :

رغم ان اتجاه الدساتير فى ذلك الحين كان الأخذ بنظام المجلس الواحد ، والعدول عن نظام المجلسين ، الا ان لجنة الخمسين اخذت بنظام المجلسين ، ورأت اللجنة ان مجلس الشيوخ قد أدى دورا هاما فى التاريخ النيابى لمصر لذلك رأت الابقاء عليه ، وقضى المشروع بانتخاب اعضاء مجلس النواب عن طريق الاقتراع السرى المباشر فى حين ان مجلس الشيوخ فانه يتكون من فئات ثلاث ، فئة عن طريق الانتخاب وهم تسعون عضوا ، وفئة ثانية وهؤلاء ينتخبون عن طريق النقابات واتحادات نقابات العمال والهيئات التى تضم المشتغلين بالزراعة والصناعة وهؤلاء يبلغ عددهم ٣٠ عضوا ، والفئة الأخيرة يعينهم رئيس الجمهورية وعددهم ٣٠ عضوا أيضا وذلك

بموافقة مجلس الشيوخ وقد حدد المشروع الفئات التي يجب أن يتم اختيار أفراد الفئة الأخيرة ، ومن من أصحاب الكفايات العلمية والفنية .

٣ ـ الأخذ بنظام الدستور الجامد :

كما أن اللجنة أضفت على الدستور المقترح الجمود النسبي وذلك بعدم جواز تعديله إلا وفق إجراءات معينة ، كما أنها أضفت الجمود المطلق على شكل الحكومة الجمهوري النيابي البرلماني وكذلك الأحكام الخاصة بمبادئ الحرية والمساواة التي نص عليها الدستور .

٤ ـ إقرار مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتفسير الدستور :

حسم مشروع الدستور الخلاف الذي حدث حول مبدأ الرقابة على دستورية القوانين ، فنص على تأليف محكمة دستورية عليا ، تتولى كفالة مبدأ سمو الدستور ، كما نيط بهذه المحكمة تفسير النصوص الدستورية والتشريعية الخاصة بالمحاكم ومجلس الدولة ؛ إلى جانب أن عهد إليها البت في مسائل تنازع الاختصاص بين جهات القضاء . كما سلبت سائر المحاكم الأخرى من أن تتعرض لهذه المسائل أصلا لتوحيد اتجاه القضاء .

٥ ـ الأخذ بالنظام النيابي البرلماني :

رأت اللجنة بالإجماع الأخذ بالنظام البرلماني بأركانه المعهودة فرئيس الجمهورية غير رئيس الوزراء ، وتقررت مسئولية الوزارة أمام البرلمان ، وأعطيت للسلطة التشريعية الحق في طرح الثقة بالوزارة ، كما أعطيت الحكومة حق حل البرلمان ، غير أن اللجنة وضعت ضمانات للاستقرار الوزاري والبرلماني فأحاطت حق البرلمان بطرح الثقة بأوضاع وقيود تؤدي إلى الاستقرار الوزاري ، كما كفلت الاستقرار البرلماني فأحاطت الحل بأوضاع وقيود عديدة .

كما أخذ المشروع بالنظام النيابي ، فأوجبت البرلمان المنتخب ، الذي يمثل فيه النائب الأمة بأسرها ، وأقرت مبدأ استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين ، فوق ضرورة تجديد البرلمان بصفة دورية .

٦ ـ الأخذ بمبدأ مسئولية رئيس الجمهورية

قرر المشروع مسئولية رئيس الجمهورية ويكون اتهامه بقرار من أحد المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه ، وتكون محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا وإذا حكم عليه في جريمة الخيانة العظمى أو انتهاك حرمة

الدستور ، أو استغلال النفوذ أو في جريمة مخلة بالشرف أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى .

٧ ــ انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق مجمع انتخابي :

يختار رئيس الجمهورية بطريقة مختلفة ، فقد يختار عن طريق البرلمان وحده وهذه الطريقة يعاب عليها أنها تؤدى الى اضعاف مركز السلطة التنفيذية وهيمنة السلطة التشريعية عليها ، فوق أنها تجعل رئيس الجمهورية عبدا للبرلمان . وقد يختار رئيس الجمهورية عن طريق الشعب بطريقة مباشرة عن طريق الشعب ، أو بطريق غير مباشر أى على درجتين وهذه الطريقة يعاب عليها أيضا بأنها قد تؤدى الى استبداد رئيس الجمهورية وذلك لشعوره انه رجل الشعب المختار ، وأنه يحوز ثقة من الشعب تفوق الثقة الممنوحة للبرلمان ، لذلك اختارت لجنة الخمسين طريقة اختيار رئيس الجمهورية عن طريق مجمع انتخاب مكون من أعضاء البرلمان منضما اليه أعضاء الهيئات المحلية العاملون يوم انتهاء مدة الرئيس السابق ، ويتم اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السرى .

المبحث الثاني

الأخذ بالنظام الجمهورى

استعرضت لجنة الخمسين وهى بصدد اختيار نظام الحكم النظامين الملكى والجمهورى وعددت مزايا وعيوب كل منهما ، ثم انتهت الى الأخذ بالنظام الجمهورى بعد أن تبينت أن مزاياه تفوق مزايا النظام الملكى وسوف نتناول بالتفصيل مزايا وعيوب كل من النظامين وما انتهت اليه لجنة الخمسين .

مميزات النظام الملكى وعيوبه

ذكر بعض الفقهاء أن للنظام الملكى عدة مزايا وهى :

١ ــ الملوك يتولون العرش بطريقة هادئة تخلو من وسائل التطاحن والنزاع الحزبى ، وبذلك يتجنب النظام الملكى الاضطرابات التى كثيرا ما تصاحب اختيار رئيس الدولة فى غير هذا النظام ، الى جانب ما يؤدى اليه الانتخاب من تعطيل المصالح العامة وارتباك الأعمال .

٢ ــ أن المعارك الانتخابية تكبد المرشحين لرئاسة الدولة أموالا طائلة

تنفق على الدعاية الانتخابية والمثل البارز لهذه النفقات الانتخابات الأمريكية حيث تتكلف مئات الملايين من الدولارات يتكبدها الحزبان الجمهوري والديمقراطي ٠

في حين انه في النظام الملكي يتولى ولي العهد العرش بين يوم وليلة دون أن يقتضى ذلك مثل هذه النفقات ٠

٣ ـ كما ان الملك لا يخضع للتاثيرات الحزبية وما يصاحبها من أهواء ، وكون الملك لا يخضع للأحزاب له أهمية على درجة كبيرة خاصة لا سيما في البلاد التي تأخذ بالنظام البرلماني حيث يسود النظام الحزبي ، ففي هذه النظم يكون للملك دور خطير باعتباره فوق الأحزاب جميعا ، وهو ما يمكنه من اسداء النصح والارشاد الخالي من الميول الحزبية ، على خلاف النظم التي تأخذ بالنظام الجمهوري حيث يضع الرئيس في اعتباره أصوات الحزب الذي يسانده ، وهو ما يؤدى به الى مجاملة الحزب الذي أوصله الى كرسي الرئاسة ٠

٤ ـ في النظام الملكي تتمتع السلطة التنفيذية بهيبة وسمو لا تتمتع بها مثيلتها في النظام الجمهوري ، وهو ما يمكن أن يؤدي ذلك في النظم الملكية الى وضع حد لطغيان البرلمان وتسلطه على السلطة التنفيذية ، ذلك ان طابع الملك وما يتمتع به من جلال وسمو لا يمكن الاعتراف به بالنسبة لرئيس الجمهورية الذي يختار من عامة الشعب حيث لا يمكن نقل الجلالة الملكية الى الرئيس المنتخب ذلك انه بالأصل كان مواطنا عاديا وسيعود كذلك بعد انتهاء فترة حكمه ، هذا العامل من شأنه أن يقوى سلطة الحكومة ويدعم مركز الوزارة التي تمارس في النظام البرلماني كافة السلطات التي يتمتع بها الملك ٠

٥ ـ في النظم الملكية يتلقى الملوك تربية خاصة تؤهلهم لادارة شئون الأمور في البلاد ، الى جانب انهم لا يتولون السلطة لمدة محددة [illegible] أن يكسبهم خبرات [illegible] بالمصالح العامة للأمة على [illegible] الجمهورية [illegible] لا تتاح له فرصة التربية الخاصة [illegible] ناحية اخرى يتولى [illegible] محددة ليس من شأنها أن تكسبه الخبرة التي يكتسبها الملوك [illegible] ، [illegible] يحكم [illegible] من نظام الأمة [illegible]

فى المملكة ، وقال لورد سلسبرى حين ابن الملكة فكتوريا « كنت دائما اعتقد انني اذا وقفت على رأي الملكة فى مسألة ما ، فقد وقفت على رأى رعاياها ، خصوصا الطبقة المتوسطة من رعاياها » .

٦ - الى جانب ان استقرار الملوك على عروشهم مدة طويلة تؤدى بهم الى تقديم خدمات جليلة الى بلادهم نتيجة ما يقومون به من توثيق الصلات وتبادل الزيارات مع ملوك الدول الأخرى ، مع ما تحققه هذه الصداقات من فوائد عظيمة سجلها التاريخ .

حقيقة أن رئيس الجمهورية يمكن أن يؤدى هذا الدور ، إلا أن الدور الذى يقوم به الملوك فى هذا النطاق أعظم اثرا وأكثر فاعلية .

٧ - كما ان الملك يعد تجسيدا لوحدة الأمة وترابطها ، على اختلاف مكوناتها والمثل الحى لذلك ما اداه التاج البريطانى للأمة البريطانية من دعم وتوثيق الارتباط بين أجزاء الامبراطورية البريطانية وجمع شتاتها مع بعد الشقة بين اجزائها المترامية(١) .

هذه هى جملة ما قال به الفقهاء فى مزايا النظام الملكى وقبل ان نبين صحة هذه المزايا فاننا نجمل أولا العيوب التى قال بها الفقه فى النظام الملكى .

عيوب النظام الملكى :

ان النظام الملكى يحوى عيوبا لا يمكن اغفالها واهم ما يتضمنه هذا النظام من عيوب يبدو فيما يلى :

١ - ان حصر السلطة فى اسرة معينة ، وجعل سلطة الحكم تنتقل الى أفرادها بالارث وجعله احتكارا عليها ، يخالف قاعدة المساواة بين الأفراد التى تعد اساس المبدأ الديمقراطى .

---

(١) يراجع فى مزايا النظام الملكى :
- وحيد رأفت ابراهيم - القانون الدستورى ص ٩٠ - ٩٣ .
- الدكتور عثمان خليل ، والدكتور سليمان الطماوى - موجز القانون الدستورى ص ٥٧ - ٥٨ .
- استاذنا الدكتور عثمان خليل - الادارة العامة وتنظيمها ص ٣٦٢ ، ٣٦٣ .
- محمد كامل ليلة - النظم السياسية ص ٣١٧ ، ٣١٨ .

٢ ـ لا يتحتم في النظام الملكي أن يكون رئيس الدولة كفئا للاضطلاع بأعباء المنصب وصالحا للقيام بمهامه ، فنظام الوراثة لا يشترط في رئيس الدولة سوى مجرد الانتماء إلى الملك السابق ، وهو ما قد يتولد عنه أن يتولى رئاسة الدولة ملوك لا يصلحون لمباشرة سلطة الحكم في الدولة .

وعلى سبيل المثال فقد تمخضت الملكية في فرنسا عن تولية ملوك لم يبلغوا سن الواحدة والعشرين ـ سن الرشد ـ لمدد تزيد عن مائة عام ، كما تمخض عن تولية ملوك آخرين لمدد تبلغ خمسة قرون ولم يزد سنهم عن الخامسة والعشرين .

٣ ـ ان النظام الديمقراطي وان كان قد انتهى بالنظم الملكية الى تجريد الملوك من كل سلطاتهم التي كانوا يتمتعون بها ولم تعد السلطات التي يمارسونها مطلقة كما كان الأمر في الماضي ، الا ان الملوك كثيرا ما يتحينون الفرصة ويحاولون استرداد ما كان لأسلافهم من امتيازات قضى عليها التطور الديمقراطي الذي تحقق نتيجة ثورات عديدة قامت بها الشعوب للحد من سلطة الملوك ، ولو ان هؤلاء الملوك قد التزموا حدودهم لما قامت تلك الثورات التي استهدفت التخلص من الظلم والطغيان والتحرر من العبودية التي اقترنت بالنظام الملكي .

فاذا قاومت الشعوب هذه التطلعات من الملوك ادى ذلك الى وقوع الفتن والاضطرابات ، واذا ما رضخت الشعوب وخضعت لهم فان ذلك يؤدي الى أن تخسر الشعوب ما حققته من مكاسب كان ثمنها دماء ابنائها(١) .

اما بالنسبة للمزايا التي قيل ان النظام الملكي يحققها فنرد عليها بأن هذه المزايا ليست مطلقة ولا نتيجة تترتب عليها ، كما انها لا تسوغ أن يفضل النظام الملكي وفقا لها ، لأن النظام الجمهوري يحقق هذه المزايا جميعها .

---

(١) انظر في مساوئ النظام الملكي :
ـ وحيد رأفت ووايت ابراهيم ـ القانون الدستوري [illegible]
ـ الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي ـ المصدر السابق ص ٥٦ .
ـ محمد كامل ليلة ـ النظم السياسية (الدولة والحكومة) ص ٣١٩ ـ ٣٢٠ .

ولعل أفضل ما يمكن أن يدحض الادعاء بأن النظـام الملـكى يحقق مزايا للشعوب ، التقرير الذى وضعته اللجنة الخماسية المتفرعة من لجنـة الخمسين التى شكلت · والتى انتهت فيه الى عـدم صلاحية هـذا النظام فى ذاته كما أنه لا يصلح لمصر بالذات(١) ·

١ ـ النظـام الملـكى غير صالح فى ذاته :

« فقـد قامت الملكية فى أصلها التاريخى على زعم أن الملوك يستمدون سلطتهم من عند الله ، وانهم خلفاء اللـه فى أرضـه · ومن ثم نبتت نظرية الحـق الالهى للملوك ·

ولم تتهذب الملكية لتماشى تطور الحضارة ، ولتلائم مقتضيات هـذا التطور الا فى كثير من المشقة والعسر ، والا بعـد مراحـل متدرجة تخللهـا كثير من أعمال العنف ، انتهت فى الغالب الى ثورات دامية رفعت لواءهـا الشعوب فى وجه النظام الملكى · وقـد نجحت هـذه الثورات عند بعض الأمم فى ترويض الملكية لتنزل على ارادة الشعب ، اما بأن تصبح صورة رمزية يكون فيها الملك رمزا للدولة ولا يزيد على ذلك واما بأن تنقلب على الأقـل صورة متوازية تتعادل فيها سلطات العرش مع سلطات الأمة · والأمم التى استعصت فيها الملكية على الترويض والتهذيب لم يسعها ، وهى فى عنفوان ثورتها ، الا أن تعصف بعروشها ، وأن تقتلع هـذه العروش من أصولها لتستبدل بها النظام الجمهورى · ومن ثم تكون الملكية شبه المطلقة والملكية المتوازنة والملكية الرمزية ليست فى الواقع من الأمـر الا مراحل تدريجيـة فى تطور النظـام الملكى ، وهى سلسلة قـد تتواصل حلقاتهـا كما وقع فى انجلترا ، أو قـد تنقطع ليحل النظـام الجمهورى محل النظـام الملكى كما وقـع فى فرنسـا ·

ذلك بأن النظـام الملكى يقـوم فى أصـوله الأولية على انكار سيادة

---

(١) وقـد عقدت اللجنة أول اجتماعاتها فى ٢١ فبراير سنة ١٩٥٣ ثم عقـدت أول جلسات العمل فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٥٣ وقـد تم تشـكيل لجنة من خمسة عشر عضوا سميت لجنة الخطوط الرئيسية ، وقـد عهدت هذه اللجنة تحضير أعمالها الى لجنة خماسية من باطنهـا هى التى قامت ببحث نظام الحكم وانتهت الى وضع التقرير الذى نحن بصـدده فى ٢٤ مارس سـنة ١٩٥٣ ·

ـ الدكتور عثمـان خليـل ـ القـانون الدسـتورى سنة ١٩٥٥ ص ٣١٧ ، ٣١٨ ·

الشعوب ويقوم فى صورته المنطقية على ان فردا اختارته الصدفة عن طريق مولده هو صالح لأن يرث رياسة الدولة طوال حياته ، وان هذه الصلاحية تمتد بالصدفة ايضا وعن طريق المولد ، الى عقبه من بعده طبقة بعد طبقة ، وجيلا بعد جيل ، وهذه جملة من الافتراضات لا تقوم على أساس ، بل ان الواقع كثيرا ما يكذبها ، فليس محققا فى ظل النظام الملكى أن يلى العرش ملك صالح ، واذا وقع ذلك فليس من المحقق ان يبقى الملك صالحا طول حياته ، وليس من السهل اذا ولى الحكم ملك غير صالح طبقا لنظام الوراثة ، ان يصلح الشعب من فساده ، وان يقوم اعوجاجه ، الا اذا قامت ثورة تقتلعه عن عرشه . ولا يؤمن فى الثورات ان تقوم فى الوقت المناسب ، وان تنجح فى كل مرة . هذا الى ان استهداف البلاد للثورة تلو الثورة ، قد يؤدى الى اشاعة الفوضى وانهيار النظام ، وهذا يجر الى اوخم العواقب .

وقد نبه علماء الدستور الى ما بين النظام الملكى والحكم الديمقراطى من مجافاة وتعارض ، فالملكية الوراثية تحمل صاحبها على تقوية نفوذه يوما بعد يوم ، ولو على حساب النصوص الدستورية ، وتدفعه اذا واتت الفرصة الى اغتصاب ما يستطيع اغتصابه من حقوق شعبية ظفرت بها الأمة بعد جهاد مرير ويعتبر الملك ذلك الاغتصاب المتجدد استردادا لحقوق آبائه وأجداده . هذا ان لم يعتبره انتقاما لنفسه مما قد يكون اصابه هو أو أصاب أحد اسلافه من ضرر أو عنف خلال الجهاد الشعبى . والملوك يتجهون اول ما يتجهون الى دعم سلطانهم ، وتحقيق مصالحهم الخاصة ومصالح أسرتهم ، وضمان أيلولة الملك فى المستقبل الى ذراريهم ، ويغلبون هذه المصالح الخاصة على مصالح شعوبهم . وبذلك يفقد الحكم اهم ميزاته وأساس وجوده ، وهو ان يكون من الشعب ولصالح الشعب . وقد اثبت التاريخ ان الملوك واولياء العهود يربون تربية خاصة تتجه أساسا الى تعليمهم كيف يحتفظون بالتاج بجميع الوسائل . ويتلقون هذه الدروس داخل قصورهم ، تحيط بهم اسباب العزة والسلطان ، وتتملق كبرياءهم مظاهر الخضوع . فلا يستشعرون بحق الشعب فى توليتهم ولا بسلطته فى محاسبتهم . ومن ثم يتملكهم شعور الاستعلاء على الشعب ويتحينون حقوقه ، ويكون تفكيرهم فى الغالب تضالا بينهم وبين الشعب . ويتعذر ان يستقر فى نفوسهم ان الشعب هو مصدر السلطات . هذه هى المدرسة التى يتخرج فيها الملوك . اما رؤساء الجمهوريات ، فيختلفون

فى مدرسة الشعب ، بعـد أن تعركهم الأحـــداث ، وتصقلهم التجـــارب ، يحسون بآلام الشعب ، وتختلج نفوسهم بآماله ، ويشعرون بأنه هـو الذى اختارهم ، وبأنهم مسئولون أمامه ، وبذلك يتحقق مبـدأ سلطان الأمة ، الذى هو أساس الحكم الديمقراطى .

ولا تنهض الملكية لدى الانجليز ، فى الصورة الرمزية التى هى عليها حجة تنقض ما تقدم ، فان مرد هذه الملكية الى ظروف تاريخية خاصة بهم .

يتبين مما تقـدم أن النظام الملكى من حيث انكاره لسيادة الشعوب ، يقوم على أصول فاسدة ، ومن حيث اعتماده على مبـدأ الوراثة ، يقـوم على منطق غير صحيح . ونظـام على هـذا النحو مآله حتما الى الزوال . وقـد أخذت الدول فعلا فى العصر الحاضر تهجره الى النظام الجمهورى . وبعـد أن كان النظام الملكى هو النظام السائد فى أوروبا طوال القرن التاسع عشر ، تقلص ظله منذ بداية القرن العشرين ، وانزوى حتى انطوى فى ذكريات التـــاريخ عنـد كثير من الأمم وهو لا يقـــوم الآن الا فى قليـل من البلاد الأوربية ...... وبعض البلاد الشرقية ..... وقـد قـدر سكان البلاد التى يقوم فيها النظام الملكى (حينذاك) بنحو ٢٠٠ من الملايين .

والى جانب هـذه القلة الضئيلة من الملكيات تقـوم كثرة كبيرة من الجمهوريات .... تتقاسمهـا قـارات اربـع : أوربـا وأمريكا وآسـيا وأفريقيا .... واذا رجعنا الى البلاد التى تقـوم فيهـا الملكية حتى الآن نجـدها دولا عريقة فى الديموقراطيـة بحيث استطعت شعوبهـا أن تجعل من الملكية صورة رمزية ، أو دولا حديثة العهـد بالديموقراطية تقوم فيها الملكية فى صورة شبه مطلقة ، اما البلاد التى قطعت شوطا غير قصير فى تربيتها السياسية كمصر خطوات غير قليلة فى نظامهـا الديموقراطى ، فان أصلح نظام لها هو النظـام الجمهورى ، اذ يعاونهـا على اســتكمال نضجها دون أن تتعرض الى الهزات العنيفة التى تعانيها البلاد الملكية فى ثوراتها على العروش .

٢ ـ النظـام الملـكى غير صالح لمصر بالذات :

والنظام الملكى اصبح غير صـالح لمصر ، بعـد أن تعذر عليها ترويضه ، فلم تستطع أن تجعله نظاما رمزيا أو على الأقل نظاما متوازيا . وقـد وثب الشعب المصرى فى تاريخه وثبات ثلاثة حاول فيها هذا الترويض فلم ينجح .

الوثبة الأولى كانت في اواخر حكم اسماعيل وفي اوائل حكم توفيق فلم تجار الأسرة المالكة وثبة الشعب ، بل تخلفت دونه · لا بل هي استنجدت بالأجنبي واستعانت به في اخماد ثورة الشعب ، وسلمت البلاد للاحتلال البريطاني مما زاد الثورة استعارا في النفوس ·

الوثبة الثانية جاءت في اعقاب الحرب العالمية الأولى ، حينما اشتعلت الثورة الشعبية المصرية في وجه الأجنبي وضد الحكم المطلق · وهنا أيضا لم تماشي الأسرة المالكة وثبة الشعب · واذا كان دستور سنة ۱۹۲۳ قد صدر في تلك العهد ، فان القائم على العرش حينذاك سلم به على كره منه ، ولم يصدره الا بعد ان طوقه بديباجه تحدث فيها عن الأمانية التي عهد الله تعالى بها اليه منذ تبوأ عرش اجداده ، فاثار في الأذهان ذكرى الحق الالهي للملوك ، بل ولد في نفوس الناس الاعتقاد بان الدستور منحة ملكية منه الى الشعب ، وقد تاكد هذا الاعتقاد عندما عطل هذا الدستور مرة والغاه مرة اخرى ·

والوثبة الأخيرة جاءت بعد ان ضاق الشعب بما انتشر من فساد الحكم وانتهت باقتلاع الملك من عرشه ·

هذه الهزات العنيفة التي لاحقت على البلاد ، في مراحل متعاقبة تدل على ان النظام الملكي في مصر قد استشرى فساده ، واستعصى على العلاج ، وليس من حسنات هذا النظام ان الأجنبي ، منذ وضع قدمه في البلاد ، كان دائما يستند الى العروش في توطيد سلطانه ، وليس من حسناته ان كان موئلا للرجعيين من جميع الطوائف والهيئات ·

على ان احداث التاريخ تتضافر جميعها في الدلالة على ان النظام الملكي اذا فقد هيبته في بلد ، مضى الى غير رجعه · وقع ذلك في فرنسا ، حاولت الملكية ان تعود للسلطة مرة اخرى ، فعادت ، ولكنها لم تستقر ، ثم انقطع كل امل في عودتها بعد ان استقر النظام الجمهوري · ووقع ذلك في المانيا بعد هزيمتها في الحرب العالمية الأولى ، فاقتلعت النظام الملكي ، وانغرس فيها النظام الجمهوري ، وقد بقي قائما فيها الى اليوم ، ووقع ذلك في ايطاليا ، بعد زوال النظام الفاشيستي الذي عجز النظام الملكي عن مقاومته ، فاضطر الى مهادنته ، ثم الى محالفته ، فزال النظامان في وقت واحد ، واستقر النظام الجمهوري في البلاد ، ووقع ذلك في

النمسا وفى المجر ، وفى دول البلقان ، وفى كثير غيرها من الدول . والنظـام الملكى فى مصر قـد فقد هيبته ، وانحطت قيمته الأدبية ، وذاع على الناس من تصرفات الملك السابق ما جعـل سيرته فى ذاتهـا ايذانا بانتهاء حـكم أسرته . فقـد جمع فى شخصه كل العيوب التى كانت موزعة بين أسلافه ، مما أدى الى تغلغل الفساد فى أداة الحكم ، وفى الحياة السياسية والاجتماعية فى البلاد . فلم يكن بد من أن تتطلع البلاد الى الحكم الجمهورى ليكون بديلا من نظام ملكى فاسـد ، أدى هـذه الكوارث ، وقضى على نفسه بنفسه . وليس فى هـذا الا تطور طبيعى فى حياة البلاد ، وانتقال الى نظام أصلح .

وقـد يزعم أنصار النظـام الملكى ، أن العرش فى مصر رمز ثبـات واستقرار فى الداخل ، ومصدر توقير واجـلال فى الخارج ، وان الملك هـو الحـكم بين الأحـزاب .

أما ان العرش رمز ثبـات واستقرار فى الداخل ، فذلك وهم باطل . فان مصر قـد قام فيها النظام الملكى الوراثى ، وقامت الى جانبه وزارات متزعزعة وقام الى جانب هـذا وذاك نفوذ أجنبى متغلغل ، فلم ينجم عن ذلك أى ثبات أو استقرار ، ولم يدع العـرش ، وهو يميـل بطبيعتـه الى الاستزادة من سلطاته سبيلا لاستقرار أوضـاع الحكم ، بل كان سببا لحدوث أزمات مستمرة بينه وبين الشعب ، يقف كل منهما فيها من الآخر موقف العـداء والتحـدى . وعندما كان يعجز عن مقاومة الشعب ، فانه كان يتربص حتى تواتيه الفرصة لاحـداث انقلاب رجعى بتعطيل الدستور أو بالغائه ، وهكذا توالت الوزارات بين فترات قصيرة ، فى غير ثبات أو استقرار ، حتى عـد منها فى الستة الأشهر الأخيرة من هـذا النظـام البالى المتهـدم ما لا يقل عن خمس وزارات ، تعاقبت واحـدة بعـد الأخـرى ، وقـد بقيت احداهما أسبوعين اثنين ، ولم تبق الأخيرة الا ساعات معدودات .

واما أن العـرش مصـدر توقير واجلال فى الخارج ، فان عكس ذلك هو الذى وقع فى مصر . ولا يزال ماثلا فى الأذهان ، بعد فضائح اسماعيل ، وفضائح الملك السابق ، وما كانت تمج به الصحف والمجـلات الأجنبيـة ، من تفصيلات لهـذه الفضـائح . وقـد تواترت الأخبار واستفاضت الأحاديث فى ذلك ، ولم يجد فى الحد منها منع هـذه الصحف من الدخول فى مصر .

واما أن الملك هو الحكم بين الأحزاب ، فان التجارب التى مرت بمصر

فى هذا الصدد مريرة اليمة . فقد كان العرش يتلاعب بالأحزاب ، ويوقع بينها النفور والفرقة ، ويستغل بعضها للتنكيل ببعض آخر ، حتى اذا عدم حزبا يواتى رغباته ، خلقه خلقا من العدم ، ثم يأتى ببطانته وحاشيته فيجعلها فوق الأحزاب ، بل يرفعها فوق البرلمان . ثم يبسط يده فى الانفاق على حساب خزانة الدولة ، ويأخذ فى جمع المال بكل السبل ، وفى استغلال مرافق البلاد لصلحته الخاصة ، والحاشية تتقرب منه بتزيين هذا الفساد له ، وبمعاونته على تحقيقه ، وتمعن فى تملق غرائزه وشهواته حتى تبلغ هى الأخرى مآربها من المال والجاه والنفوذ .

ومن أجل ذلك رأت اللجنة باجماع الآراء ، ترك النظام الملكى ، والأخذ بالنظام الجمهورى . ويسرها أن تتلاقى فى هذه النتيجة مع ما تحس أنه هو الاتجاه الشعبى الواضح . على انها ترى مع ذلك استفتاء الشعب للتعرف على رأيه فى هذه المسالة الجوهرية ، التى هى أقرب الى أن تكون مسالة شعبية تتعلق بالشعور ، من أن تكون مسالة فنية تتعلق بالدستور(١) .

النظام الوراثى فى طريقه الى الزوال :

الملاحظ أن النظام الملكى فى طريقه الى الزوال ، لأن النظام الوراثى لم يعد فى الوقت الحاضر فى معظم دول العالم طريقة من الطرق المشروعة

---

(١) تراجع المصادر الآتية فى التطورات الدستورية بعد ثورة ٢٣ يوليو وما قامت به لجنة وضع الدستور .
ـ استاذنا الدكتور عثمان خليل ـ القانون الدستورى ص ٣٤٣ وما بعدها .
ـ استاذنا الدكتور سليمان الطماوى ـ القانون الدستورى المصرى والاتحادى ص ١٩٦ وما بعدها .
ـ استاذنا الدكتور ثروت بدوى ـ القانون الدستورى وتطور الانظمة الدستورية فى مصر ص ٢٨١ وما بعدها . وله أيضا النظام الدستورى العربى ص ٣٣٦ وما بعدها .
ـ استاذنا الدكتور طعيمة الجرف ـ موجز القانون الدستورى سنة ١٩٥٩ ص ٢٦٦ وما بعدها .
ـ استاذنا الدكتور طعيمة الجرف ـ القانون الدستورى ص ٣٥٤ وما بعدها .
ـ مصطفى أبو زيد فهمى ـ الدستور المصرى ص ١٢٠ ـ ١٢٢ .
ـ رمزى الشاعر ـ النظرية العامة للقانون الدستورى ص ٣٤٢ ، ٣٤٣ .

فى اختيار الحكام ، وحل محلها فكرة الانتخاب ، كما لم يعد هذا النظام مقبولا ليس فقط فى منصب رئاسة الدولة وانما تعداه الى كافة وظائف الدولة ، حيث لم يعد جائزا ان يتوارث الأبناء عن الأباء وظائف الدولة ، وان كان هذا النظام لا زال متبعا فى نطاق النشاط الاقتصادى فى مجال القانون الخاص حيث يستقر هذا النشاط على الوراثة وتعتبر فى هذه الحالة من الوسائل المشروعة(١) .

لهذا فان الفقهاء يقررون بأن النظام الملكى أثر من آثار الماضى ومصيره حتما الى الزوال ، وعدد الدول التى تعتنقه فى تناقص مستمر ، فعلى حين أنه فى سنة ١٨٢٠ لم يكن فى أرجاء المعمورة سوى ثلاث جمهوريات (سويسرا ـ الولايات المتحدة ـ هايتى) وكانت باقى دول العالم تأخذ بالنظام الملكى ، انقلبت القاعدة وأصبحت معظم دول العالم تأخذ بالشكل الجمهورى ، وقد أدت الحرب العالمية الأولى والثانية الى تداعى عروش كثيرة نتيجة الى تطلع العديد من الشعوب الى الأخذ بالنظام الديموقراطى ، كما أصبح الملوك الحاليين لا يستطيعون الابقاء على عروشهم الا اذا اكتسبوا حب شعوبهم وتنازلوا عن كافة سلطاتهم الى وزراء مسئولين أمام الشعب أو نوابه ، لذلك فان الملوك فى البلاد التى تأخذ بالنظام الديمقراطى لا يمارسون فى الوقت الحاضر اى سلطة فعلية على شعوبهم ، ويعبر موسولينى عن التطور الذى وصلت اليه الملكية فى ايطاليا بقوله ان « الملك هو الصورة المقدسة المعلقة على باب منزل »
"Le Roi C'est l'immage sainte clousé sur la porte de la maison"
وهو ما يعنى ان الملك وان كان يجب أن يكون موضع احترام الا انه يجب حتى يتمتع بذلك أن لا يتدخل فى امور الدولة(٢) .

---

(١) Duverger, Instit. et droit counst. P. 123.

(٢) وحيد ووايت ـ القانون الدستورى ص ٨٩ .
ـ عبد السلام ذهنى ووايت ابراهيم ـ مجموعة رسائل فى الانظمة الدستورية والقضائية المقارنة ص ١١٣ ، ١١٤ .

الفصل الثانى

الاعلان الدستورى الخاص بنظام الحكم
فى فتـــرة الانتقـــال

صـدر هـذا الاعلان فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ ، وقـد تضمن مقدمة واحـدى عشر مادة وقـد جاء « المقدمة » انه رغبة فى تثبيت قواعد الحكم أثناء فترة الانتقـال ، وتنظيم الحقوق والواجبات لجميع المواطنين ، ولكى تنعم البلاد باستقرار شامل يتيح لها الانتاج المثمر ، والنهوض بها الى المستوى الذى نرجوه لها جميعـا ، فانى اعلن باسم الشعب ، ان حكم البلاد فى فترة الانتقال سيكون وفقـا للأحكام الآتية ، ثم تلى ذلك مواد الاعلان ، التى تضمنت نوعين من الأحكام :

النوع الأول ــ ويتضمن المبادىء العـامة :

ويقع فى سبع مواد وقـد اكـدت هـذه المبادىء أن « جميع السلطات مصـدرها الأمة » (م ١) و « المصريون لدى القـانون ســواء فيما لهم من حقوق وما عليهم من التزامات » (م٢) • كما اكـد الاعلان حرية العقيدة ، وكفالة الدولة لحرية الشعائر وفقـا للعادات المرعية على ان يكون ذلك دون اخلال بالنظام العـام والآداب العامة (م٤) ، كما كفل الحرية الشخصية ، وحرية الرأى ، وحرمة الملكية والمنازل (م ٣) • وحظر الاعـلان تسليم اللاجئين السياسيين (م٥) وفيما يتعلق بالسياسـة المـالية للدولة اكـد الاعلان عـدم جواز انشـاء ضريبة الا بقانون ، كما لا يجوز ان يكلف احـد بأداء رسم الا بنـاء على قانون ، فوق انه لا يجوز اعفاء احـد من ضريبة الا فى الأحوال المبينة فى القانون •

وفى نهاية النوع الأول من القواعد العامة التى جاءت فى الاعلان اكـد استقلال القضـاء وانه لا سلطان عليه لغير القانون وان احـكامه تصـدر وتنفذ وفق القانون وباسم الأمة •

النوع الثاني – ويتضمن قواعد نظام الحكم :

وقد نظم الاعلان قواعد نظام الحكم فى مرحلة الانتقال فى أربع مواد ، ويلاحظ على هذه النصوص ما يأتى :

الملاحظة الأولى : أسندت بمقتضى المادة الثامنة الى قائد الثورة ومجلس قيادتها أعمال السيادة العليا ، وبصفة خاصة سلطة اتخاذ التدابير التى يراها ضرورية لحماية الثورة ، والنظام القائم عليها ، وذلك لتحقيق أهداف الثورة ، كما منح قائد الثورة تعيين الوزراء وعزلهم • ويصطبغ الاعلان فى هذا الشأن بالطابع الثورى بما يستوجبه ذلك من حق قائد الثورة فى اتخاذ الأعمال اللازمة لحماية وتأمين أهدافها •

وتجسيدا لاتجاه الثورة فى القبض على زمام الحكم وتركيز السلطة فى مجلس قيادتها قضت المادة الحادية عشر بتأليف مؤتمر يتكون من مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء تكون مهمته النظر فى السياسة العامة للدولة ، وكل ما يتصل بها من موضوعات ، كما أن المؤتمر له الحق فى مناقشة ما يرى مناقشته من تصرفات كل وزير فى نطاق وزارته •

الملحوظة الثانية : ركز الاعلان على السلطتين التشريعية والتنفيذية فى يد مجلس الوزراء (المادتان ٩ ، ١٠) ، وتركيز السلطة سمة من سمات انظمة الحكم التى تعقب الثورات والانقلابات ، وعلى ذلك فان مجلس الوزراء الى جانب قيامة بوظائفه الأصلية التى تدخل عادة فى نطاق هذه السلطة – الوظائف الادارية ، الوظائف السياسية ، الوظائف المتعلقة بسلطة اصدار اللوائح – كان يتولى ايضا السلطة التشريعية ، وهو فى قيامه بهذه المهمة لم يكن يصدر قرارات لها قوة القوانين – مراسيم بقوانين – وهي الطريقة المتبعة عادة فى حالة غيبة البرلمان ولنما كان يصدر قوانين باعتباره سلطة تشريعية •

الملحوظة الثالثة : أكد الاعلان كون الأمة مصدر جميع السلطات(١) الا أنه رغم ذلك فان هذا النص لم تتخذ الاجزاءات فى ظلة لكفالة هذا المبدأ ، ومن ثم فلم يطبق فى الحياة العملية ، وذلك لأن هيئة الناخبين لم يكن لها اى دور فى هذه المرحلة ، الى جانب أن مجلس الوزراء كما سلف تركزت فى يديه السلطتين التشريعية والتنفيذية ولم يرجع الى الأمة لأخذ رأيها فى أى أمر من الأمور •

والواضح أن مجلس قيادة الثورة فى هذه المرحلة كان هو السلطة

العليا فى الدولة ، والذى كان يمارس سائر الوظائف السياسية التى تقوم بها عادة سلطات الدولة ، وكان هذا من الأمور المنطقية التى تسلكها الثورات عادة لحماية نفسها .

وقد ظل مجلس قيادة الثورة هو السلطة الفعلية فى البلاد بمقتضى هذا الاعلان حتى ٢٢ من يونيو سنة ١٩٥٦ ، وهو اليوم السابق على اجراء الاستفتاء الدستورى على دستور ١٩٥٦ .

وباجراء الاستفتاء على الدستور دخلت مصر فى طور دستورى آخر ، وتتحدد ملامح هذا الطور بالأحكام التى جاء بها دستور ١٩٥٦ على النحو الذى سنبينه فى الباب الثانى من هذا القسم .

الباب الثانى

دستور ١٩٥٦

تمهيد وتقسيم : أشرنا فيما سبق أن المكتب الفنى برئاسة الجمهورية هو الذى أعد مشروع هذا الدستور مستعينا فى ذلك ببعض المتخصصين فى الشئون الدستورية ، بعد أن ظلت البلاد تحكم بمقتضى الاعلان الدستورى سالف الذكر الذى نظم الحكم فى فترة الانتقال ، والتى حدد لها مدة ثلاث سنوات . وبعد انتهائها مباشرة أعلن دستور ١٩٥٦ فى ١٦ من يناير من نفس العام ، وقد حدد يوم ٢٣ من يونيو لاجراء الاستفتاء عليه ، وأجرى الاستفتاء الدستورى وبدأ العمل بأحكام الدستور منذ هذا التاريخ حتى صدور الجمهورية العربية المؤقت الذى صدر فى ٥ من مارس سنة ١٩٥٨ .

وقد تضمن الدستور مقدمة و ١٩٦ مادة موزعة على ستة أبواب . فى المقدمة تناول الدستور أسس الحكم وأهدافه . أما الباب الأول فقد خصص للدولة المصرية (المواد من ١ الى ٣) . وفى الباب الثانى تناول الدستور المقومات الأساسية للمجتمع المصرى (المواد من ٤ الى ٢٩) . وفى الباب الثالث تناول الدستور الحقوق والواجبات العامة (المواد من ٣٠ الى ٦٣) . وفى الباب الرابع تناول السلطات العامة (المواد من ٦٤ الى ١٨٣) . وفى الباب الخامس تناول الدستور الأحكام العامة (المواد من ١٨٤ الى ١٩١) وفى الباب السادس والأخير تناول الدستور الأحكام الانتقالية والختامية (المواد ١٩٢ ــ ١٩٦) .

وسوف نتناول دستور عام ١٩٥٦ فى ثلاثة فصول ، فى الأول نبين خصائص هذا الدستور ، وفى الثانى نتناول السلطات العامة ، وفى الثالث نتناول التعاون وتبادل الرقابة بين السلطات .

الفصل الأول

خصائص دستور ١٩٥٦

اتسم دستور ١٩٥٦ بمجموعة من السمات والخصائص اهمها :

أولا – من حيث طريقة وضعه :

وضع مشروع الدستور – كما اشرنا – بواسطة المكتب الفني مستعينا ببعض المتخصصين ، وعرض على مجلسي قيادة الثورة والوزراء لأخذ الرأى عليه ، وأقر في ١٥ من يناير ، واعلن رسميا في اليوم التالي ، وقد نصت المادة ١٩٣ منه على ان « يجرى الاستفتاء على هذا الدستور يوم السبت الثالث والعشرين من شهر يونيو سنة ١٩٥٦ » ، كما قررت المادة ١٥٦ ان « يعمل بهذا الدستور من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء » وقد أجرى الاستفتاء على الدستور في الموعد المحدد واصبح نافذا منذ هذا التاريخ .

ومن هنا نتبين ان طريقة وضع هذا الدستور هي طريقة الاستفتاء الدستورى وهي من افضل الطرق لوضع الدساتير حيث انها اقرب الى المبدأ الديمقراطي الصحيح وهي من تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة ، حيث أتيح ولأول مرة ان يتولى الشعب وضع دستوره بنفسه ، ولا يطعن في ديمقراطية هذه الوسيلة ان الذى وضع مشروع هذا الدستور المكتب الفني برئاسة الجمهورية ، وذلك لأن الكلمة العليا في اقراره تتوقف على رأى الشعب الذى يتحكم بنتيجة الاستفتاء ، والذى يملك اقرار المشروع او رفضه ، وبموافقة الشعب على المشروع فانه يعتبر من صنع الشعب ووضعه .

ثانيا – الأخذ بالنظام الجمهورى :

سبق ان قررنا ان لجنة الخمسين انتهت الى ضرورة الاخذ بالنظام الجمهورى ، وان النظام الملكي فاسد في ذاته ، كما انه لا يصلح لمصر بالذات ، فكان المسئول عن النظام الملكي واتما يعبر عن الارادة الشعبية السياسية

لأفراد الشعب المصرى ، واستجابة لمطلب أساسى لكل طبقات الشعب المصرى وفئاته ، كما أنه تقنين لوضع سبق وأن قرر بالاعلان الدستورى الصادر فى ١٨ من يونيو عام ١٩٥٣ الذى الغيت بمقتضاه الملكية،واعلنت الجمهورية٠

ويعد دستور عام ١٩٥٦ اول دستور جمهورى فى البلاد وقد جاءت المادة الأولى من هذا الدستور معبرة عن هذا الوضع بنصها على أن « مصر ٠٠٠ جمهورية ديمقراطية ٠٠٠ » ويقوم النظام الجمهورى على انتخاب رئيس الجمهورية وفقا لمواد الدستور (المواد من ٦٩ الى ١٢٢) على النحو الذى سنبينه عند الحديث عن السلطات العامة ٠

ثالثا – من حيث نظام الحكم الذى جاء به دستور ١٩٥٦ :

لم يلتزم دستور ١٩٥٦ بنظام معين من انظمة الحكم المعروفة وهى الديمقراطى البرلمانى ، الديمقراطى الرئاسى ، والنظام المجلسى – حكومة الجمعية – ، فمن حيث نوع النظام الديمقراطى الذى اخذ به واضعو هذا الدستور ، فكما هو معروف أن صور الديمقراطية هى المباشرة ، والنيابية ، وشبه المباشرة ٠

وقد قام دستور ١٩٥٦ على النظام النيابى بصفة اساسية ، وأضاف اليه ابرز مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ٠

فالنظام النيابى يقوم على اركان اربعة هى : مجلس نيابى منتخب ، لمدة محدودة ، النائب فى هذا المجلس يمثل الأمة باسرها ، واستقلال المجلس عن هيئة الناخبين وقد نص على بعض هذه الأركان صراحة فالمادة ٦٥ نصت على ان مجلس الأمة هو السلطة التشريعية ، والمادة ٦٧ نصت على ان مجلس الأمة يتالف من اعضاء يختارون بطريق الانتخاب السرى العام ، أما المادة ٦٦ فقد نصت على تحديد مدة المجلس بخمس سنوات أما استقلال المجلس عن هيئة الناخبين وكون عضو البرلمان يمثل الأمة باسرها فالدستور وان لم ينص على هذين المبدأين صراحة الا أنه يمكن استخلاصهما ضمنا من نصوص الدستور ، لأن هذه النصوص تؤدى فى مجموعها الى هذين المبدأين ٠

ومن ثم فان أركان الديمقراطية النيابية قد توفرت فى النظام الذى أقامه دستور ١٩٥٦ ٠

أما الأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة فى هذا الدستور ، فالمعروف أن الديمقراطية شبه المباشرة تتحقق بوجود مجموعة من المظاهر ولن

[...]نتقتب كلها أو بعضها في نظام من الأنظمة فانه يعد كذلك ، وهذه المظاهر [هي] : الاستفتاء الشعبي ، الاعتراض الشعبي ، الاقتراح الشعبي ، اقالة [الن]اخبين نائبهم ، الحل الشعبي ، عزل رئيس الجمهورية .

وقد أخذ دستور ١٩٥٦ بأهم مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه [الم]باشرة وهو الاستفتاء الدستوري وذلك في حالات عديدة بينتها المواد ١٢١ ، ١٤٥ ، ١٨٩ ، ١٩٢ ، ١٩٤ ، وهي تتعلق باختيار رئيس الجمهورية، [و]الرجوع الى الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا ، [و]تعديل الدستور ، والاستفتاء على دستور ١٩٥٦ ، واختيار أول رئيس [في] ظلـــه .

أما فيما يتعلق بنوع نظام الحكم الذي أخذ به دستور ١٩٥٦ ، [فالم]ستقر عليه أن الأنظمة تدور بين النظـــام الرئاسي ، البرلماني ، [وح]كومة الجمعية ، ولم يأخذ دستور ١٩٥٦ بنظـام نقي أو خالص من بين [ه]ذه الأنظمة وانما مزج بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني وإن كانت [س]مات الرئاسي ، تفوق النظام البرلماني .

فالنظـام الرئاسي يتحقق بركائز ثلاث :

الأولى : أن السلطة التنفيذية من اختصاص رئيس الدولة الذي هو [في] نفس الوقت رئيس الحكومة .

الثانية : أن الوزراء في النظـام الرئاسي يخضعون خضوعا كليا [م]طلقا لرئيس الدولة ويسألون امامه مسئولية كاملة عن ممارستهم [لا]ختصاصات التي يوكلها اليهم .

الثالثة : أن النظـام يقوم على شدة الفصل بين السلطتين التشريعية [وال]تنفيذية فرئيس الدولة لا يملك حل البرلمان ، ومن الناحية المقابلة [لا] توجد الوزارة المسئولة أمام البرلمان ، فوق أن السلطة التنفيذية لا صلة [له]ا مباشرة بالبرلمان [...] ، كما لا [...] اقتراح [...]وانين .

وقد أخذ دستور ١٩٥٦ بجوهر النظام الرئاسي ، [...] [الس]لطة التنفيذية يمارسها رئيس الدولة بصفة فعلية (المادة ١٢٦) كما [أن]ه هو الذي يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم (المادة ١٤٦) [...] [ال]وزراء مسؤلون امامه (المادة ١٥٢) ، كما أن رئيس الدولة [...]

لهما الحق فى احالة الوزراء الى المحاكمة عما يقع منهم من جرائم فى تادية اعمال وظائفهم (المادة ١٥٢)، الى جانب عدم وجود مجلس وزراء الى جوار الرئيس .

من هذه النصوص نتبين ان رئيس الجمهورية هو الذى يهيمن على السلطة التنفيذية ، كما أن سلطاته فعلية وليست اسمية ، غير ان دستور ١٩٥٦ لم ياخذ بنظام شدة الفصل بين السلطات الذى يقوم عليه النظام الرئاسى .

أما فيما يتعلق بالنظام البرلمانى فى دستور ١٩٥٦ فقد اخذ ببعض مظاهر التعاون وتبادل الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلكل عضو من اعضاء مجلس الأمة أن يوجه اسئلة الى الوزراء كما أن لهم استجواب الوزراء (المادة ٩٠) ولمجلس الأمة حق احالة الوزير الى المحاكمة عما يقع من جرائم فى تاديته اعمال وظيفته (المادة ١٥٢) ، ومجلس الأمة هو الذى يتولى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ، ولمجلس الأمة أن يقرر عدم الثقة بأحد الوزراء وفى هذه الحالة يتعين عليه الاستقالة (المادة ١١٣).

ومن الناحية المقابلة اعطى الدستور لرئيس الجمهورية حق حل البرلمان - مجلس الأمة - (المادة ١١٦) وهو الذى يدعو البرلمان للانعقاد ويفض دوراته ، (المادة ٧٢) كما انه يصدق على القوانين ويصدرها (المادة ١٣٢) ، وله أن يدعو البرلمان الى دورات غير عادية (المادة ٧٦) ، كما اعطى الدستور رئيس الجمهورية الحق فى القاء بيانات عن السياسة العامة للحكومة والمشروعات التى تزمع القيام بها ، ولرئيس الجمهورية القاء بيانات عن المسائل العامة التى يرى ضرورة ابلاغ المجلس بها (المادة ٧٧) كما يسمح للوزراء بالكلام فى مجلس الأمة ولهم ان يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين او ينيبوهم عنهم ، ولمجلس الأمة أن يلزم الوزراء بالحضور فى جلساته ، وقد أجاز الدستور أن يكون عضوا فى المجلس وفى هذه الحالة فان له صوت معدود عند أخذ الرأى ، اما اذا لم يكن عضوا فيه فان له حضور اجتماعات المجلس ولكن لا يكون له صوت معدود (المادتان ٨٨، ١٥٥) كما اجاز الدستور تعيين اعضاء مجلس الأمة وكلاء للوزارات لشئون مجلس الأمة (المادة ١٥٦) ، وفوق ذلك له أن يصدر لوائح تكون لها قوة القانون - لوائح الضرورة - فيما بين أدوار الانعقاد (المادة ١٧٥) واللوائح التفويضية (المادة ١٣٦) ، واللوائح

التنفيذية ، ولوائح الضبط – البوليس – ، ولوائح ترتيب المصالح العامة (المادة ١٣٧) .

من هذا يتضح أن دستور ١٩٥٦ جمع بين الديمقراطية النيابية والديمقراطية شبه المباشرة ، كما جمع بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني ، ولم يأخذ بنظام واحد من أنظمة الحكم المعروفة .

رابعا – جمود الدستور :

دستور ١٩٥٦ من الدساتير الجامدة ، غير أن جمودة جمودا نسبيا وهو ما يستبين من نص المادة ١٨٩ التي قررت أن « لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الأمة طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور .. ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل .. فإذا كان الطلب صادرا من مجلس الأمة وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل » .

وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه . فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض .. وإذا وافق مجلس الأمة على مبدأ التعديل ، يناقش بعد ستة أشهر من تاريخ هذه الموافقة ، المواد المراد تعديلها ، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه .. فإذا ووفق على التعديل ، اعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء .

ومن النص السابق يتبين أن تعديل الدستور يتم على مرحلتين :

المرحلة الأولى : وهي التي تتم داخل البرلمان وهي بدورها تتم في خطوتين :

(أ) اقتراح التعديل : وهو مقرر لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الأمة ، فإذا كان الاقتراح من أعضاء مجلس الأمة فيجب أن يوقع عليه ثلث الأعضاء على الأقل .

(ب) مناقشة التعديل : ويتولاها مجلس الأمة الذي يتولى مناقشته وحده ، وقد تنتهي المناقشة بأحد فرضين :

الفرض الأول : رفض التعديل باغلبيــة المجلس وعلى ذلك لا يجـوز اعادة طلب التعديل قبل مضى سنة من تاريخ الرفض ٠

الفرض الثــانى : الموافقـة على التعديل باغلبية المجلس ، وفي هــذه الحالة يرجأ الموضوع لمدة ستة أشهر من تاريخ الموافقة ، ثم بعـد إنقضاء هـذه المدة يبدأ المجلس مناقشة المواد المراد تعـديلها ، فاذا وافق عليهـا باغلبية ثلثى المجلس فانه يعرض بعـد ذلك على الشعب للاستفتاء عليه ٠

المرحلة الثانيــة : مرحلة الاستفتاء ٠

يعرض مشروع التعديل بعـد اقـراره من مجلس الأمـة على النحـو السابق الاشــارة اليه على الشعب فى استفتاء عام ، فاذا وافق عليه ، فانه ينفذ من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء الدستورى ٠

والحكمة التى توخاها المشرع الدستورى من ارجاء مناقشــة اقتراح التاجيل داخل مجلس الأمة لمدة ستة شهور هى تمكين أعضاء مجلس الأمة من الرجوع الى قواعدهم الشعبية لاستطلاع رأى ناخبيهم حتى يعودوا بعد هـذه المدة وهم محملون بآراء الناخبين وقـد وتفوا على رأى الجماهير ٠

ويلاحظ أن مشروع لجنة الخمسين الذى نوهنا عنه قـد أضفى الجمود المطلق على الشكل الجمهورى للحكومة والحقوق والحريات العامة الواردة فى المشرع ، والنظــام النيابى البرلـانى غير أن دستور ١٩٥٦ قـد جاء خلوا من هـذا الحظر وهـو ما أدى الى التســاؤل عن جواز تعـديل أى نص من نصوصه أم أن هناك مسائل غير جائز تعديلها ، وقـد ذهب البعض الى أنه طالمـا أن الدستور قـد جاء خلوا من أى نص يحظر التعديل ، فان أى حكم من أحكامه يقبل ذلك باتباع الطريقة المنصوص عليها فى الدستور ، فى حين يذهب رأى آخر الى أن النظــام الجمهورى لا يقبل التعـديل ويعتمد هــذا الرأى على أن هناك مواد عـديدة فى الدستور تؤدى الى هـذه النتيجة ، ومن ثم فان دستور ١٩٥٦ فى هـذا الخصوص لا يختلف عما هو عليـه الحـال فى دستور ١٩٢٣ الذى كان يضفى الجمود المطلق على بعض احكامه(١) ٠

خامسـا ــ الأخـذ بنظـام المجلس الواحـد :

عـدل دستور ١٩٥٦ عن الأخـذ بنظـام المجلسين الذى كان ســائدا فى مصر فى ظل دستورى ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ ، وانتصر لنظـام المجلس الواحـد ،

(١) للمزيد من التفصيل فى هـذه الآراء د٠ محمد كامل ليلة ــ القانون الدســتورى ص ٣٣٢ ٠

و[illegible] بالاخذ والتصويت بما انتهى اليه الرأى فى لجنة الخمسين التى انتهت الى الاخذ بنظام المجلسين .

واعتقد ان الاخذ بنظام المجلس الواحد امر يتسق مع فكر ثورة [illegible] من يوليو [illegible] ان معارضى هذا النظام يرمون نظام المجلسين بانه يؤدى الى الانحراف بنظام الطبقات فى المجتمع وهذا معارض بصفة أساسية للشعارات التى رفعتها الثورة فوق ما يؤدى اليه نظام المجلس الواحد من السرعة فى سن التشريع ، وتلافيا للخلافات التى يحدثها [illegible]ة بين المجلسين وهو ما لم يتحقق فى نظام المجلس الواحد الى غير ذلك من المبررات التى يقوم عليها نظام المجلس الواحد .

سادسا ـ ظهور الفكرة العروبية :

كرست ثورة ١٩٥٢ منذ ميلادها جهدها الى ابراز الفكرة العربية والمناداة بالقومية العربية ، فكان منطقيا ان يجسد الدستور هذه الفكرة فنصت المادة الأولى منه على ان « مصر دولة عربية مستقلة ذات سيادة . وهى جمهورية ديمقراطية والشعب المصرى جزء من الامة العربية » ، كما افصحت مقدمة الدستور عن هذه الفكرة بقولها « نحن الشعب المصرى الذى يشعر بوجوده متفاعلا فى الكيان العربى الكبير ، ويقدر مسئولياته والتزاماته حيال النضال العربى المشترك لعزة الامة العربية ومجدها ... » .

سابعا ـ مقدمة الدستور :

وقد حوى الدستور على مقدمة مطولة تتضمن مبادئ الثورة واهدافها ، كما اكدت انتماء شعب مصر العربى وايمانها بالانسانية والسلام والقيم الخالدة التى سقط دفاعا عنها الشهداء ورغم الخلاف الفقهى حول قيمة مقدمات الدساتير ، فان مقدمة دستور ١٩٥٦ باعتبارها [illegible] نصوص الدستور تأخذ قوة نصوصه واحكامه وتسرى [illegible] .

ثامنا ـ الاخذ بالديمقراطية الاجتماعية والاقتصادية الى جوار الديمقراطية السياسية :

سبق ان انتهينا الى انحياز دستورى ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ الى الاخذ بالنظام الحر وما يترتب عليه من الاخذ بالديمقراطية السياسية التى تهدف الى كفالة المساواة القانونية بين الافراد دون ان تتدخل الدولة لتحقيق العدالة الاجتماعية ، او التوازن الاقتصادى بين افراد المجتمع .

وقد جاء دستور ١٩٥٦ ليؤكد ولاول مرة الاخذ بالديمقراطية

الاجتماعية والاقتصادية الى جوار الديمقراطية السياسية ، وقد سجل الدستور ذلك فى الباب الثانى منه الذى عنون بالمقومات الأساسية للمجتمع المصرى حيث ورد فى نصوص هذا الباب العديد من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية كما أن الباب الثالث تضمنت بعض نصوصه أيضا هذه الحقوق ، وذلك ايمانا من المشرع الدستور بأن الديمقراطية السياسية لا تستقيم ولا تتحقق الا بالديمقراطية الاجتماعية والاقتصادية فهى وحدها التى تجعل من الحريات الفردية حقائق عملية لا مجرد شعارات نظرية مسجلة فى الدستور(١) ٠

تاسعا ـ علاقة الدستور بالقوانين السابقة عليه :

قررت المادة ١٩٠ من الدستور بان « كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من احكام قبل صدور هذا الدستور ، يبقى نافذا ومع ذلك يجوز الغاؤها وتعديلها وفقا للقواعد والاجراءات المقررة فى هذا الدستور » ٠

ومن ثم فان الدستور اعترف بنفاذ القوانين واللوائح والقرارات السابقة على صدوره الى أن تعدل أو تلغى بالطريقة المنصوص عليها فى الدستور وعلى ذلك فهى قائمة ونافذة لحين تعديلها أو تغييرها ٠

عاشرا ـ تفسير الدستور :

لم يتضمن دستور ١٩٥٦ أى نص يوضح الجهة التى تتولى تفسير مواده شأنه فى ذلك شأن دستورى ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ ، كما لم يأخذ بما انتهت اليه لجنة الخمسين التى عهدت بالتفسير الى محكمة دستورية عليا ، وخلو الدستور من نص يوضح طريقة تفسيره يجعل هذا العبء يقع على كاهل الفقه والقضاء والسلطات العامة فى الدولة عند ممارستها لوظائفها الدستورية ٠

حادى عشر ـ حماية الثورة وتحصين قراراتها :

استهدافا لحماية الثورة وتحقيق أعمالها فى الفترة ما بين ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وحتى العمل بدستور ١٩٥٦ نصت المادة ١٩١ منه على أن « جميع القرارات التى صدرت من مجلس قيادة الثورة وجميع القوانين

---

(١) د٠ كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٥٣٣ ٠

والقرارات التي تتصل بها وصدرت مكملة او منفذة لها . وكذلك كل ما صدر من الهيئات التي أمر المجلس المذكور بتشكيلها من قرارات او احكام ، وجميع القرارات [illegible] التي صدرت من هذه الهيئات ، او من أية هيئة اخرى من الهيئات التي انشئت بقصد حماية الثورة ونظام الحكم ، لا يجوز الطعن فيها او المطالبة بالغائها او التعويض عنها بأى وجه من الوجوه وامام اى هيئة كانت » .

وعلى ذلك فان القرارات والقوانين التي صدرت من مجلس قيادة الثورة قبل العمل بالدستور لا تقبل الطعن فيها بالالغاء او التعويض امام أي جهة قضائية او غير قضائية ، وهذا التحصين غير قاصر على القرارات والقوانين التي صدرت من مجلس الثورة وانما يشمل ايضا القرارات والقوانين التي تتصل بها وصدرت مكملة او منفذة لها ، وكذلك القرارات التي صدرت من هيئات أو مجلس قيادة الثورة أمر المجلس المذكور بتشكيلها ، وكذلك القرارات الصادرة من الهيئات التي انشئت بهدف حماية الثورة ونظام الحكم خلال هذه المرحلة . وذلك لأن الطعن في هذه القرارات والقوانين من شأنها أن تؤدى الى القضاء على اهداف الثورة .

ثاني عشر – الاتحاد القومي :

طبيعة الثورات في مختلف دول العالم ، خصوصا مثل التي قامت دون أن تعتمد على حزب من الأحزاب ، أن تحاول الاعتماد على تشكيلات شعبية لذلك فان الثورة بعد ان كتب لها النجاح قامت بانشاء هيئة التحرير . وقد حل دستور ١٩٥٦ الاتحاد القومي محل هيئة التحرير ، وقيل في تبرير ذلك انه تطور طبيعي تقتضيه هذه المرحلة . باعتبار أن هيئة التحرير كانت لازمة عند نجاح الثورة باعتبارها وجهت لتكريس النضال ضد قوى الاحتلال ، او بعد أن تحقق جلاء الانجليز ، فالأمر يتطلب تنظيم يضم كل القوى الشعبية وهو الاتحاد القومي الذى نص عليه في الدستور وذلك لمواجهة هذه المرحلة من مراحل التطور الدستورى في مصر . لذلك نصت المادة ١٩٢ من الدستور على ذلك حيث قررت أن « يكون المواطنون اتحادا قوميا للعمل على تحقيق الاهداف التي قامت من اجلها الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليما من الناحية السياسية والاجتماعية والاقتصادية » .

« – يتولى الاتحاد القومي الترشيح لعضوية مجلس الأمة » .

• وتبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقـرار من رئيس الجمهورية ٠

ومن نص هـذه المـادة نتبين المهـام العديدة التى اوكلت اليه والتى تتحـدد فى تحقيق الأهداف التى قامت من اجلها الثورة وشحـذ الجهـود لبنـاء الأمة من النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية فوق ان الاتحاد القومى هو الذى يرشح لعضوية مجلس الأمة :

هـذه هى السمات والخصائص التى يتميز بها اول دستور جمهورى فى مصر وهو دستور سنة ١٩٥٦ ٠

الفصل الثانى

تنظيم السلطات العامة فى ظل دستور ١٩٥٦

وسوف نتناول كل سلطة من سلطات الدولة فى مبحث خاص مبرزين الاحكام المغايرة التى اتى بها دستور ١٩٥٦ فى هذا الشأن .

المبحث الأول

السلطة التشريعية

اولا - تكوين السلطة التشريعية

تتكون من مجلس واحد وهو مجلس الأمة وهو يتألف من اعضاء يختارون بالاقتراع السرى وفقا لقانون الانتخاب (م ٦٧) .

وقد صدر القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ينظم مباشرة الحقوق السياسية والقانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ الخاص بعضوية مجلس الامة . وقد حدد القانون الأخير عدد اعضاء المجلس بثلاثمائة وخمسين عضوا يتم اختيارهم عن طريق الاقتراع السرى العام .

وقد نظمت هيئة الناخبين لمجلس الأمة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المشار اليه وقد اكد هذا القانون مبدأ الاقتراع العام بما يؤدى اليه من عدم اشتراط اى شروط يتعلق بالثروة او بالتعليم او الانتماء الى طبقة معينة باعتبار ان هذه الشروط تتنافى مع مبدأ الاقتراع العام .

وقد اتى هذا القانون باحكام جديدة فى تنظيمه لهيئة الناخبين منها :

١ - تقرير المساواة بين الرجال والنساء فى مباشرة الحقوق السياسية فللنساء ترتيبا على ذلك الاشتراك فى الاستفتاء ، وانتخاب رئيس الجمهورية وانتخاب اعضاء مجلس الأمة وهو امر جديد يتحقق لاول مرة فى التاريخ الدستورى لمصر ، حيث لم تكن النساء تتمتع بهذا الحق من قبل ...

فى الجدول وان كان الزاميا للذكور ، فهو بالنسبة للنساء جوازى لأن القيد يتوقف على من تقدم نفسها طلبا للقيد فى الجدول ٠

٢ ـ تخفيض سن الناخب الذى أصبح ثمانية عشر عاما فى حين كان فى ظل دستور ١٩٢٣ ، ٢١ عاما لناخبى النواب ، و٢٥ عاما بالنسبة لناخبى الشيوخ وتخفيض السن استهدف المشرع من ورائه توسيع قاعدة الناخبين تحقيقا للمبدأ الديمقراطى ٠ وقد اعترض البعض على تخفيض السن الى الحد وذلك لارتفاع نسبة الأمية الأمر الذى يؤدى الى نتائج غير مطلوبة نتيجة لامتزاج الأمية مع صغر السن(١) ٠

٣ ـ السماح للعسكريين بمباشرة الحقوق السياسية :

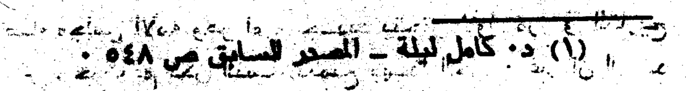
رأينا كيف حظر دستورى ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ على العسكريين من رجال الجيش والبوليس والقوات شبه العسكرية ، مباشرة الحقوق السياسية وذلك لينأى بهذه الفئات عن الدخول فى غمار السياسة ولكى يجعل ولاء هذه الفئات لمصر وحدها دون أن تتوزع على الأحزاب السياسية ٠ وقد خالف دستور ١٩٥٦ هذه القاعدة التى تنص عليها معظم الدساتير وسمح للعسكريين بمباشرة الحقوق السياسية ومنها حق الانتخاب (المواد ١٣ ، ٣٤ من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية) والذى خفف من خطورة ما نص عليه دستور ١٩٥٦ أن الأحزاب كانت ممنوعة وان التنظيم الشعبى الوحيد الموجود هو الاتحاد القومى ، وهو ما حال دون أن يتوزع ولاء هذه القوات لانتماءات حزبية ٠

٤ ـ السماح للمغتربين بمباشرة الحقوق السياسية :

وقد سمح القانون سالف الذكر بمقتضى المادة ١٢ للمغتربين المقيمين فى الخارج المقيدين فى القنصليات المصرية فى آخر جهة كانوا يقيمون فيها عادة فى مصر قبل سفرهم ، أما المصريون الذين يعملون على السفن المصرية فموطنهم الانتخابى فى الميناء المقيدة به السفينة التى يعملون عليها ٠

غير أن السماح للعسكريين والمغتربين بمباشرة حق الانتخاب على النحو السابق ترتبت عليه نتائج غير طيبة وذلك لعدم وجود الضمانات الكافية لضمان سلامة الانتخاب ٠

وقد اشترط القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ مجموعة من الشروط فى الناخب هى :



(١) د٠ كامل ليلة ـ المصدر السابق ص ٥٤٨ ٠

١ ـ الجنسية المصرية ، اما من اكتسب الجنسية فلا يجوز له أن يباشر هذا الحق الا بعد مضي خمس سنوات من تاريخ اكتسابه الجنسية وهذه المدة هي التي حتمها القانون للقيد في جداول الانتخاب وبالتالي ممارسة حق الانتخاب .

وقد اجاز القانون اعفاء المتجنس في حالات خاصة من شرط انقضاء هذه المدة وذلك اذا كان المتجنس قد انضم للقوات المصرية ، وحارب في صفوفها . ففي هذه الحالة يكون المتجنس قد اظهر ولاءه لمصر .

٢ ـ السن : وهو ثمانية عشر عاما على النحو السابق الاشارة اليه يستوي في ذلك الذكور والاناث .

٣ ـ القيد في جدول الانتخاب حيث لا يجوز ممارسة حق الاستفتاء والانتخاب الا اذا كان الناخب مقيدا في جداول الانتخاب ، ولا يجوز أن يقيد اسمه في اكثر من جدول ، كما لا يجوز ان يدلي بصوته في الانتخاب او الاستفتاء اكثر من مرة ، وفي دائرة انتخابية واحدة (م٥) .

٤ ـ عدم وجود مانع من موانع الانتخاب :

والموانع قد تكون موانع ترجع الى الحالة العقلية ، كما قد ترجع الى الحالة الأدبية وبالنسبة للمنع للحالة العقلية فقد نصت عليه المادة (٣) من القانون التي قررت وقف ممارسة هذه الحقوق للمحجوز عليهم والمصابين بامراض عقلية المحجورين مدة حجزهم وهذا الحرمان مؤقت حتى ينقضي سببه .

اما الحرمان لانتفاء الأهلية الأدبية فهو يتضمن مجموعة متنوعة تشمل المحكوم عليهم في جناية ما لم يرد اعتبارهم ، والمحكوم عليهم بعقوبة الحبس في جريمة مخلة بالشرف والاعتبار ، ومن سبق فصلهم من الوظائف العامة لأمر مخل بالشرف ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل ، والذين عزلوا من وصايتهم او قوامتهم لسوء السلوك او الخيانة ومن سلبت ولايتهم ما لم تمض خمس سنوات من تاريخ الحكم نهائيا بالعزل أو سلب الولاية ، كما شمل الحرمان طائفة جديدة ينص عليها لأول مرة وهي طائفة المحرومين من الحقوق السياسية والمدنية وتشمل هذه الطائفة الأفراد الذين حوكموا امام محكمات شكلتها الثورة ، كما تتضمن بعض السياسيين الذين وقد توسع في هذا الحرمان بحيث اتسعت طائفة المحرومين الذين ينتمون الى هذه الفئة على نحو يتعارض مع المبدأ الديمقراطي .

خصائص حق الانتخاب فى القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ :

إتسم قانون الانتخاب بعدة خصائص أهمها :

١ ــ المساواة حيث ساوى بين الرجال والنساء ، فوق أنه أعطى كل مواطن توفرت فيه الشروط السابقة صوتا فى الانتخاب دون أن يكون هناك أى قيد يتعلق بالتعليم ، أو الثروة ، أو الطبقة التى ينتمى اليها اعمالا لمبدأ الاقتراع العام . (المادتان ٣٠ ، ٤٢ من القانون ٧٣ لسنة١٩٥٦).

٢ ــ شخصية الانتخاب : حيث يجب على كل ناخب أن يدلى بصوته بنفسه دون انابة أو تفويض مع استثناء المكفوفين وذوى العاهات الذين يتعذر عليهم الادلاء بأصواتهم بأنفسهم حيث أجاز بالنسبة لهم أن يدلوا بآرائهم شفاهة بحيث يسمعهم اعضاء اللجنة وحدهم وذلك حماية لسرية الانتخاب (المادة ٢٩ المعدلة بالقانون ٣٣٥ لسنة ١٩٥٦) .

٣ ــ الانتخاب الفردى : فلم يأخذ قانون الانتخاب بنظام الانتخاب بالقائمة وفردية الانتخاب يمكن استنباطها من كون الناخب يختار مرشحا واحدا وفى دائرة معينة .

٤ ــ سرية الانتخاب : وقد نصت المادة ٦٧ من دستور ١٩٥٦ على سرية الانتخاب حيث قررت أن أعضاء مجلس الأمة يختارون بالانتخاب السرى العام ، ونظرا لأن طائفه كبيرة من الشعب المصرى أميين ، فقد جاءت المادة ٢٩ من قانون مباشرة الحقوق السياسية لتنص على بعض الوسائل التى تضمن السرية لهؤلاء ومن أمثلتها اعطاء رموز للموشحين كالجمل والنخلة والسيارة والشمسية وغير ذلك كغنى عن قراءة أسمائهم .

٥ ــ الانتخاب اجبارى : كان الانتخاب فى ظل دستورى ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ اختياريا ، أما فى ظل دستور ١٩٥٦ فقد أصبح اجباريا وفرضت عقوبة على من يتخلف دون عذر عن مباشرة حق الانتخاب ، وعلى ذلك فلم يعد الانتخاب حقا فحسب وانما أصبح واجبا على كل الناخبين المقيدة اسمائهم فى قوائم الانتخاب .

شروط المرشحين لعضوية مجلس الأمة :

١ ــ يجب أن تتوافر فى المرشح ابتداء الشروط التى يجب أن تتوفر فى الناخب غير أن المشرع تشدد فى شرط الجنسية فطى حين يكفى للمتجنس انقضاء خمس سنوات لشترط المشرع فى المرشح مضى عشر سنوات ما لم

مستقلين بقرار من وزير الداخلية وذلك اذا كان قد انضم للقوات الحربية وحارب في صفوفها .

٢ – يجب أن يكون المرشح قد بلغ من العمر ٣٠ عاما على الأقل يوم الانتخاب .

٣ – يجب أن يجيد المرشح القراءة والكتابة .

٤ – يجب أن لا يتوفر فيه مانع من موانع الترشيح : وقد توسع المشرع في موانع الترشيح على نحو غير مألوف مما يتعارض مع المبدأ الديمقراطي فالى جانب منع طوائف لاخلاف على منعها من حق الترشيح وهم المحرومون من حق الانتخاب فقد منع أفراد الأسرة المالكة ، والأشخاص الذين يجوز لوزير الداخلية التحفظ عليهم ، كما منع رجال الجيش والبوليس والقضاء الا اذا قدموا استقالتهم .

٥ – دفع تأمين مالي : وهي خمسون جنيها لا ترد في حالة تنازل المرشح أو عدم حصوله على ١٠٪ من مجموع الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الدائرة المرشح فيها .

٦ – موافقة الاتحاد القومي :

قضت المادة ١١٢ من الدستور بأن يتولى الاتحاد القومي عملية الترشيح لمجلس الأمة بحيث تعتبر هذه الموافقة شرطا من شروط التي يجب أن تتوفر في المرشحين لمجلس الأمة .

ثانيا – وظائف السلطة التشريعية

يتألف مجلس الأمة من ٣٥٠ عضوا ، ومدة المجلس خمس سنوات من تاريخ أول اجتماع له (م٦٠) ويمارس مجلس الأمة الوظيفة التشريعية في الدولة (م٥٩) ، كما أن له وظائف سياسية حيث يمارس الرقابة على الجهاز الحكومي (المادتان ٩٠ ، ٩١) وله أن يقرر أيضا المسؤولية الفردية للوزراء (م ١١٧ من الدستور) وذلك على التفصيل التالي .

الوظيفة التشريعية :

تباشر [illegible] مجلس الأمة الوظيفة التشريعية (م [illegible]) [illegible] لمجلس الأمة اقتراح القوانين (م ٨٣) [illegible] حق [illegible] بحيث يحق لرئيس الجمهورية اقتراح القوانين (م ١٣٢) [illegible]

والتصويت فهي لأعضاء مجلس الأمة وحدهم ولا يجوز أن يتخذ المجلس قرارا الا اذا حضر الجلسة أغلبية الأعضاء ، كما تصدر القرارات بأغلبية الحاضرين وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة .

ومجال الاقتراح المقدم من أعضاء مجلس الأمة الى لجنة الاقتراحات (م ٨٣) وتقوم اللجنة بفحصه وابداء الرأى فيه ثم تحال الى اللجنة الخاصة (م ٨٢) ولا يصدر القانون الا اذا قرره مجلس الأمة وتقوم السلطة التنفيذية بالتصديق وهو لا يخرج عن كونه اعتراض توقيفي واصدار القوانين ونشرها (المادتان ١٣٢ ، ١٣٣ ، ١٣٤ من الدستور) ودور السلطة التنفيذية في نطاق التشريع لا تخرج في مجملها عما هو مقرر في دستور ١٩٢٣ على النحو الذى بيناه تفصيليا في حينه .

الوظائف السياسية لمجلس الأمة :

يقوم مجلس الأمة بدور الرقابة على الجهاز الحكومي فلأعضاء المجلس حق السؤال ، والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأى فيه ، كما أن لمجلس الأمة ابداء رغبات أو اقتراحات للحكومة في المسائل العامة (المواد من ٩٠ حتى ٩٢) ولمجلس الأمة طرح الثقة بأحد الوزراء ، واذا قرر المجلس بأغلبية أعضائه سحب الثقة من الوزير تعين عليه الاستقالة (م ١١٣) والمسئولية هنا مسئولية فردية وليست تضامنية ، لأن الوزراء لا يشكلون مجلسا ولا يوجد مجلس وزراء له كيان خاص في ظل دستور ١٩٥٦ لاتجاهه نحو النظام الرئاسي على النحو الذى أشرنا اليه .

الوظائف المالية لمجلس الأمة :

ويمارس مجلس الأمة الى جانب الوظائف السابقة ، وظائف مالية وهي تتعلق بانشاء الضرائب وتعديلها والغائها والاعفاء منها حيث لا يكون ذلك الا بقانون يوافق عليه المجلس (م ٩٤) ، كما ينظم القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال وطرق صرفها (م ٩٥) ومجلس الأمة هو الذى يراقب القروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة (م ٩٦) ، كما يعين القانون قواعد منح المكافآت والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت التى تتقرر على خزانة الدولة وحالات الاستثناء منها (م ٩٧) ، ومجلس الأمة هو الذى يضع القواعد الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة (م ٩٨) ولا يجوز منح احتكار الا بقانون (م٩٩) ، ومجلس الأمة هو الذى

يقـر الميزانية قبل [illegible] السنة المالية وتجب موافقته على نقل أى مبلغ من بند الى بند وهو الذى يعتمد الحساب الختامى (المواد من ٩٠ الى ٩٦) [illegible] اعضاء مجلس الامة .

ويقرر دستور ١٩٦٤ للمجلس النيابى مجموعة من الضمانات تكفل استقلاله فى مواجهة سائر السلطات لا سيما السلطة التنفيذية منها : عدم المسئولية (المادة ١٠٨) ، كما يتمتع بالأعضاء بالحصانة البرلمانية الا فى حالة التلبس (م ١٠٧) ولا يجوز اسقاط العضوية الا بأغلبية ثلثى اعضائه وبنــاء على اقتراح من عشرة اعضاء (م ١٠٩) ، كما ان مجلس الأمة هــو الذى يقبل استقالة اعضائه (م ١١٠) ، ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس والوظائف العامة (م ١١٤) ، كما لايجوز لأى عضو ان يعين فى مجلس ادارة شركة فى اثنــاء مدة عضويته الا فى الأحوال التى يحـددها القانون (م١١٥) الى جانب انه لا يجوز منح اعضاء مجلس الأمة مدة عضويتهم اوسمة او انواطا الا من كان يشغل وظيفة لا تتنــافى مع عضــوية المجلس (م ١١٦) ، ولا يجوز التعامل مع الدولة (م ١١٧) ويمنح اعضــاء مجلس الأمة مكافئة برلمــانية (م ١١٨) كما ان مجلس الأمة هــو الذى يتولى وضــع لائحتــه الداخلية (م٨٦) وله وحده المحافظة على النظام فى داخله عن طريق رئيســه ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس او الاستقرار على مقربة من ابوابه الا بطلب من رئيســه (م ٨٧) ، وهو الذى يختص بالفصل فى صحــة عضــوية اعضــائه (م ٨٩) .

المبحث الثانى

السلطة التنفيـــذية

تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والوزراء ، كما تمارس وظائف ادارية ، وتشريعية ، وسياسـية وذلك على النحو التالى :

أولا : تكوين السلطة التنفيـذية

يتولى رئيس الجمهورية منصبه عن طـريق الانتخــاب والاستفتاء الشعبى لمدة ست سنوات وهو يهيمن على السلطة التنفيذية لغلبة النظــام الرئاسى على نظام الحكم الذى اتى به الدستور وطبقا لما تبين شروط رئيس الجمهورية ، [illegible] الدستور ٦[illegible] .

اولا ـ شروط رئيس الجمهورية :

نصت المادة ١٢٠ من دستور ١٩٥٦ على الشروط التى يجب أن تتوفر فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية حيث قررت أن « يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أبوين وجدين مصريين ، وأن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية والا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية ٠ والا يكون منتميا الى الأسرة التى كانت تتولى الملك فى مصر » ٠

ومن هذا النص نتبين انه يجب أن نتوفر فى المرشح لرئاسة الجمهورية الشروط الآتية :

١ ـ الجنسية :

وهو شرط منطقى جرت الدساتير المعاصرة على تقريره ولم يكتف الدستور باشتراط الجنسية فى المرشح وانما تشدد الدستور فى هذا الشرط فاشترط أن يكون من ابوين وجدين مصريين وذلك لضمان أن يكون رئيس الجمهورية عريقا فى انتمائه للدولة ولضمان الولاء المطلق من رئيس الدولة لوطنه(١) ٠

٢ ـ السن :

يجب أن لا تقل سن المرشح لرئاسة الجمهورية عن خمس وثلاثين سنة ميلادية ٠

٣ ـ شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية :

يجب ان يكون لمرشح لرئاسة الجمهورية متمتعا بحقوقه السياسية والمدنية غير محروم منها مؤبدا او مؤقتا ٠

ومن ناحيتنا فاننا نرى أن المشرع فى ظل القانون دستور ١٩٥٦ والقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص لممارسة الحقوق السياسية قد توسع فى حرمان العديد من الفئات وان ازدياد هذه الفئات امر يتنافى مع المبدأ الديمقراطى(٢) ٠

---

(١) د٠ محمود حافظ ـ موجز القانون الدستورى ص ٣٦٤ ٠

(٢) د٠ أنور رسلان ـ الديمقراطية بين الفكر الفردى والاشتراكى ـ رسالة دكتوراه مقدمة كلية الحقوق جامعة القاهرة ص ٤٩٢ ٠

- عدم الانتماء الى الأسرة التى كانت تتولى الملك فى مصر :

والحرمان من ممارسة الحقوق السياسية ومنها الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية لأفراد الأسرة المالكة يجد ما يبرره لأنهم لا يترددون اذا ما سنحت لهم الفرصة فى الانقضاض على النظام الجمهورى وعودة النظام الملكى فكان من الأحوط ان يحال بينهم وبين الترشيح لهذا المنصب ، وهذا التحوط يجد ما يبرره من سوابق تاريخية حدثت فى بعض البلدان . كما حدث فى فرنسا عندما اختير لويس نابليون لرئاسة الجمهورية فنصب نفسه امبراطورا على فرنسا ثم قام بانقلابه الشهير فى ديسمبر سنة ١٨٥١ حيث استطاع القضاء على الجمهورية وأعاد النظام الملكى ونصب نفسه امبراطورا على فرنسا(١) .

لذلك لم يكن مستغربا ان تتضمن الدساتير الفرنسية حظرا على افراد الأسرة المالكة فى فرنسا من الترشيح لرئاسة الجمهورية ، وهو ما فعله دستور ١٩٥٦ حيث حظر ترشيح افراد الأسرة المالكة ، خصوصا وان هذا الدستور لم تكن قد مضت على الغاء الملكية فى مصر مدة طويلة عند صدوره .

- الديانة :

لم يتضمن دستور ١٩٥٦ ما يشير صراحة الى ديانة رئيس الدولة ونرى ان رئيس الدولة يجب ان يكون مسلما وهو شرط مستمد من النص على ان دين الدولة هو الاسلام فمثل هذا النص يحتم ان يكون المرشح لرئاسة الدولة فى مصر مسلما لتعلق ذلك بالنظام العام فى مصر(٢) .

- الجنس :

لم يتضمن دستور ١٩٥٦ اى شرط يتعلق بالجنس ، على عكس ما كان مقررا فى الأمر الملكى الصادر فى ١٣ من ابريل ١٩٢٢ الذى كان يحصر الملك فى اكبر ابناء الملك الذكور .

ومع اغفال النص على شرط الذكورة ، فاننا نرى مع غيرنا انه يتحتم فى المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون ذكرا ، وهذا الشرط مستمد من النص

---

(١) للمزيد من التفصيل - رسالتنا رئيس الدولة بين الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة المجلد الثانى ص ٤٢١ .

(٢) د. محمود حلمى : نظام الحكم الاسلامى مقارنا بالنظم المعاصرة ص ٥٤ .

على أن دين الدولة الاسلام ومن ثم فان شرط الذكورة مستنبط من النظام العام الذى يتحدد على ضوء الأسس والمبادىء التى قررتها الشريعة التى لا تجيز أن تتولى المرأة رئاسة الدولة(١) .

لذلك فعلى الرغم من أن القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية قد ساوى بين الرجال والنساء فى ممارسة الحقوق السياسية ، الا ان عدم المساواة بين الرجل والمراة فى رئاسة الدولة يجد ما يبرره فى نصوص الدستور التى تؤدى ضمنا الى ذلك ، فوق الأعباء الضخمة التى تناط بهذا المنصب الخطير من وظائف وسلطات وهو ما تنوء بـه المـرأة(٢) .

ثانيا ـ طريقة انتخاب رئيس الجمهورية فى ظل دستور ١٩٥٦ :

نصت المادة ١٢١ من دستور جمهورية مصر على ما يلى « يرشح مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه » . « ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من اعطوا اصواتهم فى الاستفتاء ، فان لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره ويتبع فى شأنه الطريقة ذاتها » .

ووفقا لهذا النص فان انتخاب رئيس الجمهورية يتم على مرحلتين :

(أ) المرحلة الأولى « مرحلة الترشيح » :

ويقوم بها مجلس الأمة ، ويشترط أن يوافق المجلس على المرشح الذى سيقدمه للأمة باغلبية خاصة ، هى اغلبية عدد اعضاء المجلس وليس عدد من صوتوا فى جلسة الترشيح . ولم يشترط الدستور كونه عضوا فى المجلس ومن ثم يمكن أن يرشح مجلس الأمة لرئاسة الجمهورية من غير اعضائه % ولا يجوز أن يرشح المجلس اكثر من مرشح وهذا الحكم يستفاد من عبارة المادة ١٢١ ومن ثم فان دستور ١٩٥٦ اخذ بالترشيح الفردى .

---

(١) د. سليمان الطماوى ـ مبادىء القانون المصرى والاتحادي سنة ١٩٥٨ ص ٢٩٤ ، ٢٩٥ .
ـ د. مصطفى ابو زيد فهمى ـ المصدر السابق ص ٤٣٢ .
ـ د. محمود حلمى ـ نظام الحكم الاسلامى مقارنا بالنظم المعاصرة ص ٥٤ .
(٢) د. محمود حافظ ـ موجز القانون الدستورى ص ٣٦٤ ، ٣٦٥ .

(ب) المرحلة الثانية مرحلة الاستفتاء :

بعد انتهاء المرحلة السابقة يعرض المرشح على الشعب للاستفتاء عليه ، فاذا وافق بالأغلبية المطلقة لعدد من اعطوا اصواتهم فى الاستفتاء يعتبر المرشح رئيسا للجمهورية أما اذا لم يحصل على هذه الأغلبية فتعاد الاجراءات من جديد بأن يرشح المجلس شخصا آخر ويعرض على الاستفتاء وتتبع الطريقة ذاتها حتى يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلوبة فى الاستفتاء(١) ٠

على ان المرحلتين وان كان يجب تحققهما حيث لا يكون الانتخاب صحيحا الا اذا قام مجلس الأمة بالترشيح ثم يعقبه الاستفتاء الا انهما لم يتحققا ابدا فى ظل دستور ١٩٥٦ ، وتحققت المرحلة الثانية فقط ، والسبب فى ذلك أن المادتين ١٩٣ ، ١٩٤ من الدستور قررتا أن يجرى الاستفتاء على الدستور وعلى رئاسة الجمهورية فى يوم واحد هو ٢٣ من يونيو سنة ١٩٥٦ وتم الاستفتاء على رئيس الجمهورية دون عملية الترشيح اعمالا للضرورة التى ادت الى تعطيل هذا النص دون انتظار لوجود مجلس الأمة ليقوم بعملية الترشيح وتحتم تطبيق حكم وقتى ينظم اختيار اول رئيس للجمهورية فى ظل دستور ١٩٥٦ الى أن تستكمل التنظيمات الدستورية التى اوجدها دستور ١٩٥٦ ومنها مجلس الأمة ٠ وقد تولى مجلس قيادة الثورة عملية الترشيح اعمالا للاعلان الدستورى الصادر فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣(٢) ٠

كما لم يكتمل تطبيق المادة ١٢١ المشار اليها بعد ذلك نتيجة لقيام

---

(١) د٠ محمود حافظ ـ موجز القانون الدستورى ص ٣٦٨ ، ٣٦٩ ٠
ـ د٠ محسن خليل ـ النظم السياسية والقانون الدستورى ص ٨٠٤ ، ٨٠٥ ٠
ـ د٠ محمود حلمى ـ المبادئ الدستورية العامة ص ٧٨ ٠
ـ د٠ سليمان الطماوى ـ مبادئ القانون الدستورى المصرى والاتحادى ص ٤٩٧ ٠

(٢) للمزيد من التفصيل رسالتنا السابق الاشارة اليها المجلد الثالث ص ٦٤١ وما بعدها ٠
ـ الدكتور ثروت بدوى ـ النظام الدستورى المصرى ص ٢٩٥ وله أيضا القانون الدستورى وتطور الانظمة الدستورية فى مصر ص ٣٠٥ ، ٣٠٦ ٠
ـ د٠ محسن خليل ـ النظم السياسية والقانون الدستورى ص ٢٨٨ ، ٢٨٩
ـ د٠ طعيمة الجرف ـ موجز القانون الدستورى ص ٢٨٨ ، ٢٨٩ ٠

دولة الوحدة وصدور دستور الجمهورية العربية المتحدة فى ٥ من مارس سنة ١٩٥٨ .

ثانيا : اختصاص السلطة التنفيذية

تمارس السلطة التنفيذية فى ظل دستور ١٩٥٦ اختصاصات تنفيذية وأخرى ذات صبغه تشريعية ، كما تمارس اختصاصات سياسية .

أولا ـ الاختصاصات الادارية ـ التنفيذية :

رئيس الجمهورية هو الذى يعين الوزراء والموظفين ويقيلهم ، كما أنه القائد الأعلى للقوات المسلحة وله حق اعلان حالة الطوارى ، كما أنه ينظم المصالح العامة .

١ ـ تعين الوزراء والموظفين وعزلهم :

أصبح اختصاص رئيس الجمهورية فى ظل دستور ١٩٥٦ اختصاصا أصليا فى نطاق تعيين الوزراء وكبار الموظفين وعزلهم ، ولم يضع الدستور أى قيد على سلطة رئيس الجمهورية فى تعيين الوزراء وعزلهم ، فى حين أن هذه السلطة بالنسبة لغير الوزراء من الموظفين مقيدة حيث يجب أن تكون على الوجه المبين فى القانون (المادتان ١٤٦ ، ١٤٠) .

٢ ـ رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة :

وذلك على النحو الذى بيناه عند الحديث عن دستور ١٩٢٣ .

٣ ـ اعلان حالة الطوارىء :

نصت المادة ١٤٤ من دستور ١٩٥٦ على أن « يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارىء على الوجه المبين بالقانون ، ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوما التالية له ليقرر ما يراه فى شأنه ، فاذا كان مجلس الأمة منحلا عرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له» .

ويلاحظ على سلطة رئيس الجمهورية فى اعلان حالة الطوارىء الملحوظات الآتية :

الملحوظة الأولى : ان اختصاص رئيس الجمهورية فى اعلان حالة الطوارىء يمكن ممارسته فى ظل هذا الدستور سواء فى حالة وجود المجلس أو عدم وجوده ، ومن ثم فانه أبقى على الوضع الذى كان موجودا فى ظل دستور ١٩٢٣ مع ما وجه اليه من نقد .

الملحوظة الثانية : الى جانب ان الدستور لم يحدد الأسباب التي تعطى لرئيس الجمهورية هذه السلطة وانما أحال تحديدها ، وقد حتمت المادة ١٨٨ من دستور ١٩٥٦ ان تكون موافقة مجلس الأمة على قوانين الطوارئ باغلبية الثلثين ، وكان من الأوفق أن يتضمن الدستور الأسباب التي تعطى لرئيس الجمهورية سلطة اعلان حالة الطوارئ .

الملحوظة الثالثة : ان المادة ١٤٤ قررت أن يعرض على المجلس اعلان حالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوما ، وهذا النص وان كان يفضل ما قررته المادة ٤٥ من دستور ١٩٢٣ الا أن هذه المدة طويلة نسبيا ، لا سيما وأن حالة الطوارئ تعطي للسلطة التنفيذية عدم الالتزام بحدود القانون مع عدم توفر الضمانات الدستورية للافراد في هذه الحالة وهو ما يمكن ان يؤدي الى عواقب وخيمة ، وكان من الأفضل النص على اجتماع المجلس فورا او خلال مدة وجيزة لا تتعدى ثلاثة ايام(١) .

الملحوظة الرابعة : ان نص المادة ١٤٤ أعطى للسلطة التنفيذية في حالة حل مجلس الأمة ارجاء عرض اعلان حالة الطوارئ لحين انتخاب مجلس امة جديد ، وكان من الأفضل ان ينص على اجتماع المجلس المنحل فورا للنظر في حالة الطوارئ .

الملحوظة الخامسة : ان دستور ١٩٥٦ اغفل ضمانة جوهرية حرص دستورى ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ على كفالتها وهى الا يمس اعلان حالة الطوارئ استمرار انعقاد البرلمان حتى يظل المجلس رقيبا على السلطة التنفيذية لأن رقابة البرلمان تعتبر كما يقرر البعض الحصن الحصين والسياج المنيع لهذه الحقوق والحريات(٢) .

[illegible] — سلطة رئيس الجمهورية في تنظيم المصالح العامة :

نصت المادة ١٣٧ من دستور ١٩٥٦ على ان « يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على ادارتها » ، ولم يتضمن الدستور اى نص يعطى رئيس الجمهورية سلطة انشاء المصالح العامة ، ومن ثم يرى البعض ان سلطة رئيس الجمهورية تقتصر على ترتيب المرافق العامة

---

(١) يلاحظ ان دستور ١٩٦٤ في المادة ١٣٦ منه [illegible] هذه المدة الى ثلاثين يوما وهو امر [illegible] على الحقوق والحريات العامة .

(٢) د. محمود حافظ ـ المصدر السابق ص٤٣٨ ، ٤٣٩ .

وادارتها واما سلطة الانشاء فيجب أن تكون بقانون ، في حين أن يرى البعض الآخر أن هذه السلطة تنصرف الى ترتيب المرافق العامة وادارتها كما تنصرف أيضا الى انشاء هذه المصالح(١) .

ثانيا ــ السلطات السياسية لرئيس الجمهورية :

أعطى دستور ١٩٥٦ لرئيس الجمهورية سلطات سياسية عديدة وهي :

١ ــ تعين ممثلي مصر لدى الدول الأجنبية وعزلهم واعتماد ممثلي الدول الأجنبية :

فبمقتضى المادة ١٤٠ من الدستور فان رئيس الجمهورية هو الذي يعين الممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين في القانون ، وعلى ذلك فان سلطة رئيس الجمهورية وان كانت لا تحتاج الى توقيع كما هو الشأن في ظل دستور ١٩٢٣ لأنها أصبحت سلطة أصلية ، الا أن التعيين والعزل يجب أن يتم وفق القانون .

كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين .

٢ ــ ابرام المعاهدات وعقد الصلح :

وقد نصت المادة ١٤٣ على سلطة رئيس الجمهورية في ابرام المعاهدات وعقد الصلح ، وميزت هذه المادة بين المعاهدات بحسب ما يترتب عليها من التزامات دولية كما هو الأمر في ظل دستوري ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ الا أن دستور ١٩٥٦ فيما يتعلق بهذه السلطة قد تضمن أمرين جديدين .

الأول : جعل قوة المعاهدة من قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة .

الثاني : اغفال القيد الذي تضمنه دستور ١٩٢٣ ، ودستور ١٩٣٠

---

(١) للمزيد من التفصيل د. محمد كامل ليلة ــ المصدر السابق ص ٥٥٧ ، ٥٧٨ .

ــ د. محمود حافظ ــ موجز القانون الدستوري ص ١٠٤ .

ــ د. طعيمة الجرف ــ موجز القانون الدستوري ص ٣٢٤ .

ــ د. مصطفى أبو زيد فهمي ــ المصدر السابق ص ٤٦٨ ، ٤٦٩ .

و[illegible] تتضمن اللائحة نصوصا سرية تتعارض مع النصوص [illegible] .

٣ - سلطة رئيس الجمهورية في اعلان الحرب :

[illegible] [illegible] رئيس الجمهورية هو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الأمة .

وبنـاء على ذلك فان رئيس الجمهورية يختص باعلان الحرب بشرط الحصول على موافقة مجلس الامة ، غير ان دستور ١٩٥٦ يميز بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية كما فعل دستور ١٩٢٣ ، ونرى ان المشرع الدستورى لم يحالفه التوفيق في هذا الصدد نظرا لما تتطلبه الحروب الدفاعية من اجراءات سريعة لا تحتمل ادنى تاخير ، ونرى ان عموم النص لا يحول اذا ما كانت الحروب دفاعية دون تقرير هذه السلطة لرئيس الجمهورية دون ما حاجة الى انتظار موافقة مجلس الأمـة .

٤ - منح الرتب والنياشين :

الغت ثورة ١٩٥٢ الرتب المدنية ولم يرد في دستور ١٩٥٦ نص يتعلق بهذه السلطة [illegible] نرى ان يكون [illegible] الرتب العسكرية والنياشين من [illegible] مجلس الامة في حين يختص رئيس الجمهورية بمنحها .

٥ - سلطة رئيس الجمهورية في العفو :

لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيضها ، أما العفو الشامل فلا يكون الا بقانون ، [illegible] السلطة المقررة في دستور ١٩٢٣ .

ثالثـا : الاختصاصات [illegible] التنفيذية في مجال التشريع

فالى جانب حق رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين [illegible] واصدارها ونشرها [illegible] الذى يدعو البرلمان [illegible] وغير عادية ، [illegible] البرلمان ، كما ان له حق [illegible] .

ولرئيس الجمهورية [illegible] بانواعها المختلفة فله أن [illegible] لوائح الضرورة [illegible] ادوار الانعقاد او في فترة [illegible] وذلك اذا حدثت ما [illegible] في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير على ان تعرض على مجلس الأمة [illegible] عشر يوما من تاريخ صدورها اذا كان

المجلس قائما ، أو فى أول اجتماع للمجلس اذا كان منحلا ، فاذا لم تعرض زال مالها من اثر من تاريخ اصدارها ، اما اذا عرضت ورفضها المجلس فان اثرها ينتفى من تاريخ رفض المجلس لها (م ١٣٥) ، كما أن له أن يصدر اللوائح التنفيذية (م ١٣٨) ولوائح ترتيب المصالح العامة (م ١٣٧) ولوائح الضبط الادارى (م ١٣٨) كما منح دستور ١٩٥٦ رئيس الجمهورية سلطة اصدار اللوائح التفويضية بناء على تفويض من مجلس الأمة تكون لها قوة القانون ، وذلك بشرط أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تحدد الموضوعات التى ينصرف اليها التفويض • على حين ان منح رئيس الجمهورية سلطة اصدار هذه اللوائح كان فى رأى الفقه باطلا فى ظل دستور ١٩٢٣ ، غير انه فى ظل دستور ١٩٥٦ كان يستند الى نص المادة ١٣٦ الأمر الذى يجعل سلطة رئيس الجمهورية فى هذا الشأن مشروعة •

المبحث الثالث

السلطة القضائية

نظم دستور ١٩٥٦ السلطة القضائية بالمواد ١٧٥ ـ ١٨٣ • وقد كفلت هذه النصوص استقلال القضاء وعدم قابلية القضاة للعزل واحالت الى القانون المسائل التى تتعلق بترتيب جهاته وشروط تعيين القضاة ونقلهم وتأديبهم وتنظيم وظائف النيابة العامة وتعيين اعضائها وتنظيم وترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط التى يجب أن تتوفر فيمن يتولون القضاء فيها • كما بين الدستور ان الأحكام تصدر باسم الأمة •

المبحث الرابع

العلاقة بين السلطات فى ظل دستور ١٩٥٦

اشرنا الى أن دستور ١٩٥٦ لم ياخذ بنظام معين وانما اخذ بالديمقراطية النيابية وشبه المباشرة ، وبالنظام الرئاسى والنظام البرلمانى ، ورغم غلبة النظام الرئاسى فان مظاهر النظام البرلمانى متوفرة ولذلك نجد مظاهر للتعاون وتبادل الرقابة بين السلطات العامة فى هذا الدستور •

١ ـ مظاهر للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

(أ) من ناحية السلطة التشريعية :

منها ما هو مقرر لعشرة من اعضاء مجلس الأمة فى ان يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة (م ٩١) ، وحق ابداء رغبات أو اقتراحات للحكومة

في المسائل العامة (م ٨٤) ، وكذلك ما هو مقرر من حق السلطة التشريعية في وضع القوانين المنظمة لسير عمل السلطة التنفيذية .

(ب) من ناحية السلطة التنفيذية :

منها ما هو مقرر لرئيس الجمهورية من دعوة البرلمان للانعقاد ، وفض دوراته ، وهو الذي يفتتح دور الانعقاد العادي للمجلس ، كما أن للوزراء حق دخول المجلس والتحدث فيه ، كما أجاز الدستور أن يكون الوزراء ونوابهم أعضاء في المجلس ورئيس الجمهورية له حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها واصدارها ونشرها .

(المواد ١٣٢ ، ١٣٣ ، ١٣٤ ، ٨٨ ، ٧٢ ، ٧٦ ، ٧٧ ، ١٥٥) .

٢ ــ وسائل الرقابة بين السلطتين :

اعطى الدستور وسائل الرقابة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وللأخيرة على الأولى .

(أ) فمن ناحية الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة على الحكومة فقد قرر الدستور وسائل شتى لأعمال هذه الرقابة منها حق توجيه أسئلة واستجوابات (م ٩٠) ، وحق اجراء تحقيقات برلمانية وهذا الحق وان لم يوجد نص صريح يؤدي الى تقريره غير انه يستند على حق الأعضاء في تقديم استجوابات الى الوزراء وهذه قد تطلب اجراء تحقيق برلماني ، وللمجلس ان يقرر المسئولية الفردية للوزراء (المادة ١١٣) دون المسئولية التضامنية .

ومن وسائل الرقابة التي قررها الدستور للبرلمان ــ مجلس الأمة ــ حق اتهام رئيس الجمهورية والوزراء ، فالمادة ١٣٠ قررت أن « يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى ، أو عدم الولاء للنظام الجمهوري بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الأمة على الأقل ، ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس » .

« ويقف عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام ، ويتولى رئيس مجلس الأمة الرياسة مؤقتا وتكون محاكمته أمام محكمة خاصة ينظمها القانون » .

« واذا حكم بادانته أعفي من منصبه مع عدم الاخلال بالعقوبات الأخرى » .

وقد أوضح القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ طريقة المحاكمة والاجراءات الواجبة الاتباع والأحكام الجائز اصدارها .

وقد بنيت المادتان ١٥٢ ، ١٥٣ كيفية اتهام الوزراء فالمادة ١٥٢ تقرر أن « لرئيس الجمهورية ولمجلس الأمة حق احالة الوزير الى المحاكمة عما يقع من جرائم فى تاديته أعمال وظيفته » .

« ويكون قرار مجلس الأمة باتهام الوزير بناء على اقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل . ولا يصدر قرار الاتهام الا باغلبية ثلثى أعضاء المجلس » .

ومن ثم فان اقتراح الاتهام مقرر لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الأمة واذا كان الاقتراح مقدم من أعضاء مجلس الأمة فيجب أن يوقع عليه خمس أعضاء المجلس فى حين أنه فى اتهام رئيس الجمهورية فان الاقتراح يجب أن يوقع عليه ثلث أعضاء المجلس .

أما المادة ١٥٣ فقد قررت أن « يقف من يتهم من الوزراء عن العمل الى أن يفصل فى أمره ولا يحول انتهاء خدمته دون اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها ويعين القانون الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء وينظم اجراءات اتهامهم ومحاكمتهم » .

واعمالا لهذه المادة فقد صدر القانون ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ المشار اليه ينظم كيفية محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء .

(ب) اما من ناحية الرقابة التى تمارسها السلطة التنفيذية على مجلس الأمة :

فهى تتمثل فى وسائل عديدة أشرنا الى بعضها كدعوة البرلمان للانعقاد وفض دوراته وتاجيلها غير أن أهم وسيلة من وسائل الرقابة التى قررها الدستور للحكومة هى حق الحل وهو ما نصت عليه المادتان ١١١ ، ١١٢ من الدستور .

فالمادة ١١١ تقضى على أن « لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة ، فاذا حل المجلس فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر » .

كما نصت المادة ١١٢ على أن « يجب أن يشتمل القرار الصادر بحل

مجلس الأمة على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يجاوز ستين يوما ، وعلى تعيين ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب » .

والمادتان ١١١ ، ١١٢ من دستور ٥٦ تقابل المواد ٣٨ ، ٨٨ ، ٨٩ من دستور ١٩٢٣ ، وسلطة رئيس الجمهورية فى حل البرلمان تماثل فى اغلب الوجوه السلطة المقررة للملك فى دستور ١٩٢٣ فى حل مجلس النواب ، فاذا حل البرلمان فى أمر فلا يجوز حله لذات الأمر ، والأمر الصادر بالحل يجب أن يتضمن دعوة الناخبين لانتخابات جديدة خلال شهرين فى دستور ١٩٥٦ ، وستين يوما فى دستور ١٩٢٣ كما يجب دعوة البرلمان للاجتماع خلال عشرة أيام من انتهاء الانتخابات فى كل من الدستورين ، والخلاف الوحيد بين الدستورين فى حق الحل ، هو أن الحل فى دستور ١٩٢٣ حل رئاسى وحل وزارى ، فى حين أن حق الحل فى دستور ١٩٥٦ حل رئاسى فقط وذلك لعدم وجود الوزارة المسئولة لكون رئيس الجمهورية هو الذى يهيمن على السلطة التنفيذية .

والى جانب وسائل الرقابة بين السلطتين على النحو الذى بينـاه أوجد دستور ١٩٥٦ مظاهر كثيرة للتعاون بين السلطات العامة فالسلطة القضائية تراقب دستورية القوانين التى تضعها السلطة التشريعية كما أن السلطة التشريعية هى التى تسن القوانين التى يطبقها القضاء وتضع القواعد القانونية المنظمة له والمحددة لجهاته المختلفة . كما أن للسلطة القضائية تراقب أعمال الحكومة ولها حق الغاء القرارات الادارية المعيبة والتعويض عنها عن طريق المحاكم الادارية ، ومن الناحية المقابلة نجد السلطة التنفيذية هى التى تعين القضاة وأعضاء النيابة وتتولى ترقيتهم وتعيينهم .

هذه هى عجالة سريعة ألقينا بمقتضاها الضوء على دستور ١٩٥٦ من حيث خصائصه وتنظيم السلطات العامة فى ظله والعلاقة بين السلطات العامة .

على أن هذا الدستور لم يعش طويلا حيث الغى بعد فترة قصيرة من ميلاده نتيجة للوحدة بين مصر وسوريا وقيام الجمهورية العربية المتحدة .

الباب الثالث

دستور ١٩٥٨

فى أول فبراير سنة ١٩٥٨ اجتمع رئيس الجمهورية السورية ورئيس جمهورية مصر مع ممثلى كل من البلدين ، واتفق المجتمعون على توحيد مصر وسوريا فى دولة واحدة أطلق عليها « الجمهورية العربية المتحدة » .

وفى ٥ من فبراير نفس العام انعقد برلمان كل من البلدين حيث أحيطا باتفاق الوحدة ، وأقر المجلسان بالاجماع اتفاق الوحدة ، كما أقرا الأسس التى تقوم عليها الجمهورية العربية المتحدة .

وفى يوم ٢١ من فبراير فى نفس العام اجرى الاستفتاء على الوحدة ووافق الشعبان بالأجماع على قيام الوحدة الاندماجية بين مصر وسوريا فى شكل دولة بسيطة عاصمتها القاهرة واختيار الرئيس المصرى رئيسا لدولة الوحدة .

وفى ٥ من مارس ١٩٥٨ أصدر رئيس الجمهورية العربية المتحدة دستور عام ١٩٥٨ المؤقت وذلك لتنظيم سير العمل الحكومى فى فترة الانتقال ولحين الانتهاء من الدستور الدائم .

وفى ٩ يوليو ١٩٦١ صدرت القوانين الاشتراكية كما عدل قانون الاصلاح الزراعى وهو ما أدى الى اثارة حفيظة بعض الفئات من الشعب السورى والى هذا السبب وغيره من الأسباب انتهى الأمر الى حادثة الانفصال التى وقعت فى ٢٨ من سبتمبر سنة ١٩٦٠ وبهذا قضى على أول دولة اندماجية وأول محاولة للوحدة العربية وعاد لكل من مصر وسوريا شخصيتهما الدولية التى انقضت بظهورة الجمهورية العربية المتحدة .

وعلينا ان نوجد خصائص دستور ١٩٥٨ وتنظيم السلطات العامة فى نطاقه .

الفصل الأول

خصائص دستور ١٩٥٨

أولا – انه دستور مؤقت :

وقد أكد ذلك ما ورد فى المادة ٧٣ منه التى قررت أن « يعمل بهذا الدستور المؤقت الى حين اعلان موافقة الشعب على الدستور النهائى للجمهورية العربية المتحدة ، ولكونه دستور مؤقت فقد اقتصر على المبادىء الأساسية لذلك جاء مختصرا حيث لم يحو الا على ثلاثة وسبعين مادة .

ثانيا – انه دستور جمع بين نظم الحكم المختلفة فهو دستور جميع بين المبدأ الديمقراطى والنظام غير الديمقراطى لأن أعضاء السلطة التشريعية نصفه عن طريق التعيين ، والنصف الآخر من أعضاء المجلسين التشريعيين السابقين فى مصر وسوريا ، كما أنه قام على النظام الرئاسى مع الأخذ ببعض مظاهر النظام البرلمانى .

ثالثا – انه قام على نظام المجلس الواحد واتجه نحو الأخذ بالديمقراطية الاجتماعية والاقتصادية الى جانب الديمقراطية السياسية .

رابعا – ان هذا الدستور من حيث طرق وضعه فانه صدر عن رئيس الجمهورية دون أن يساهم الشعب مباشرة فى وضعه وان كانت هذه المساهمة بطريقة غير مباشرة وذلك لأن الاستفتاء الذى تم على الوحدة انصب على المبادىء السبعة عشر التى اتفق عليها ممثلو كل من البلدين وعلى اختيار رئيس الجمهورية ، ثم صدر بعد ذلك الدستور المؤقت وفقا لهذه المبادىء ، ومن هنا قيل بأنه وضع عن طريق الاستفتاء غير المباشر .

خامسا – انه أكد الفكرة العربية ، غير أنه مما يدعو للأسف ان هذا الدستور قد خلا من النص على أن دين الدولة الاسلام وهو النص الذى جرت الدساتير السابقة فى مصر على النص عليه وقد كان عدم تضمين الدستور مثل هذا النص مثارا للتساؤل والاستياء من الرأى العام

الفصل الثانى

السلطات العامة

اولا ـ السلطة التشريعية :

وهذه السلطة يتولاها مجلس الأمة الذى يتم تشكيله عن طريق التعيين على أن يكون نصفهم من بين أعضاء مجلس النواب السورى ومجلس الأمة المصرى (م ١٣) .

وهذا المجلس يمارس الوظيفة التشريعية كما ان له وظائف مالية (المواد من ٢٧ ـ ٣٥) ووظائف سياسية (م ١٤) فوق أن المجلس يتمتع بالضمانات التى تحرص الدساتير على النص عليها لكفالة استقلال البرلمان (المواد ٢٣ ، ٣٦ ، ٣٧ ، من ٤٠ الى ٤٣) . والوظائف التى يقوم بها مجلس الأمة تناظر تلك الوظائف المنصوص عليها فى دستور ١٩٥٦ .

ثانيا ـ السلطة التنفيذية :

وهى تتكون من رئيس الجمهورية ونوابه الوزراء ، وقد استحدث الدستور منصب نائب رئيس الجمهورية ، والوزراء فى ظل دستور ١٩٥٨ على نوعين :

(أ) وزراء تنفيذيون على المستوى الاقليمى بمعنى يوجد وزير تنفيذى لكل قطاع فى الاقليم المصرى يقابله وزير تنفيذى على المستوى الاقليمى الشمالى (السورى) .

(ب) وزراء مركزيون : يمارسون سلطاتهم على مستوى كل من الاقليمين كما وجد مجلس تنفيذى فى مصر ومجلس تنفيذى فى سوريا يضم الوزراء الاقليميين فى كل من الاقليمين على حدة وذلك اعمالا لنص المادة ٥٨ من الدستور .

ورغم وجود المجلسين التنفيذيين فان رئيس الجمهورية هو الذى كان يهيمن على السلطة التنفيذية :

أما عن اختصاصات السلطة التنفيذية فلم تخرج عما تقرر لهذه السلطة في ظل دستور ١٩٥٦ .

ثالثا ـ السلطة التشريعية :

والأحكام المنظمة لهذه السلطة لا تختلف عما ورد في دستور ١٩٥٦ .

أما عن العلاقة بين السلطات وأوجه التعاون وتبادل الرقابة بين السلطات العامة فهي لا تختلف عما هو مقرر في دستور ١٩٥٦ ، اللهم الا ازدياد مركز السلطة التنفيذية لأنها أصبحت تعين أعضاء البرلمان ـ مجلس الأمة ـ (م ١٣) الى جانب أن الدستور أعطى لرئيس الجمهورية سلطات غير محددة في دعوة البرلمان للانعقاد وفض دوراته (المواد ١٦ـ١٨) .

الباب الرابع

دستور ١٩٦٤

بعد عملية الانفصال صدر اعلان دستورى فى ٢٧ من سبتمبر سنة ١٩٦٢ أى بعد ما يقرب من عام على الانفصال ، يحدد هذا الاعلان التنظيم السياسى لسلطات الدولة العليا ٠

ويقع هذا الاعلان فى عشرين مادة ٠

وقد غير هذا الاعلان من تشكيل السلطات العامة فى الدولة التى أصبحت تتكون من رئيس الجمهورية ، ومجلس الرياسة الذى اعتبر الهيئة العليا لسلطات الدولة . ثم المجلس التنفيذى ٠ كما أن مجلس الرياسة تركز فيه السلطتين التشريعية والتنفيذية ٠

وقد نص فى المادة ٢٠ من هذا الاعلان على أن تبقى أحكام الدستور المؤقت (دستور ١٩٦٤) سارية فيما لا يتعارض مع هذا الاعلان حتى يتم وضع دستور دائم للدولة ٠

وفى ٥ من مارس سنة ١٩٦٤ صدر دستور الجمهورية العربية المتحدة – مصر – ٠

وفيما يلى نبين خصائص دستور ١٩٦٤ ثم تنظيم السلطات العامة فى ظله

الفصل الأول

خصائص دستور ١٩٦٤

أولا ـ من حيث طريقة وضعه :

وضع هذا الدستور عن طريق الحكومة ومن ثم لم يشترك الشعب في وضعه وأصدره رئيس الجمهورية ، وقد جاء في المقدمة أن مجلس الأمة الذي سيتم تكوينه سيتولى وضع مشروع للدستور يعرض على الشعب في استفتاء عام .

ثانيا ـ ابرز دستور ١٩٦٤ اتجاه نظام الحكم الى الأخذ بالنظام الاشتراكي وقد تأكد ذلك بمقتضى المادة الأولى التى قررت ان « الجمهورية العربية المتحدة ، دولة ديمقراطية اشتراكية تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة » ، كما ابرزت العديد من المواد الاتجاه الاشتراكي (المواد ٩ ، ١٥ ، ٢٣ ، ١٣٣) .

ثالثا : الاتجاه الاشتراكي :

في ٤ من نوفمبر سنة ١٩٦١ بعد الانفصال بقليل اصدر رئيس الجمهورية العربية المتحدة بيانا حدد فيه خطوات العمل الشعبي ، وقد ابرز البيان ثلاثة اعتبارات تحدد هذه الخطوات اولاها ان تنظيم القوى الشعبية يجب ان يتم وفق دراسة رفيعة بحيث يكفل التمثيل الشعبي اوسع ما يكون . وثانيها ان العمل الوطني يجب ان يرتبط بميثاق . وثالثها : ان الشعب نفسه يجب ان يقوم بالتطهير .

وقد وضع الاعلان الخطوات التنفيذية التالية لتحقيق هذه الاعتبارات :

١ ـ صدور قرار جمهوري بتشكيل لجنة اطلق عليها اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطني للقوى الشعبية .

٢ ـ تبدأ عملية الانتخاب لتجميع القوى الشعبية في يناير سنة ١٩٦٢ .

٣ - تجرى انتخابات عامة لانتخاب اللجان التأسيسية للاتحاد الاشتراكى .

وفى يوم ١١ من يناير سنة ١٩٦٢ اجتمع المؤتمر الوطنى وقدم رئيس الجمهورية العربية المتحدة مشروع الميثاق ، وفى يونيو اقر المؤتمر الميثاق .

وقد اختلف الفقه فى القيمة القانونية للميثاق ، فالبعض يقرر انه فوق الدستور والبعض الآخر يقرر أن له قيمة دستورية ... وبغض النظر عن هذا الرأى او ذاك فقد انتهى الميثاق الى عالم النسيان .

لذلك كان منطقيا أن ينص دستور ١٩٦٤ فى المادة الثالثة منه على « أن الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل ، وهى : الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية هى التى تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى ، ليكون السلطة الممثلة للشعب والدافعة لامكانيات الثورة والحارسة على قيم الديمقراطية السليمة » .

رابعا - نظام الحكم :

لم يطلب دستور ١٩٦٤ النظام الرئاسى كما حدث فى ظل دستور ١٩٥٦ وانما قام على النظام البرلمانى مع الأخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسى ومن مظاهر النظام البرلمانى فى هذا الدستور تقرير المسئولية الفردية والتضامنية لأعضاء الوزارة (المواد ٨٤ ، ٨٩ ، ٩١) كما يوجد البرلمان المنتخب - مجلس الأمة - (المادتان ٤٧ ، ٤٩) ، لمدة محددة وهى خمس سنوات (م ٥١) .

أما مظاهر النظام الرئاسى فى هذا الدستور فرئيس الدولة يملك سلطات فعلية يباشرها بنفسه وليس من خلال الوزراء كما انه مسئول جنائيا (المادة ١١٢) .

خامسا - الأخذ بنظام المجلس الواحد :

مجلس الأمة هو الذى يتولى السلطة التشريعية وهو يقوم على نظام المجلس الواحد شأنه فى ذلك شأن سائر الدساتير الجمهورية .

سادسا - جمود الدستور :

دستور ١٩٦٤ من الدساتير الجامدة فرغم صدوره عن طريق الحكومة إلا أن مواده لا تغير الا بطرق وإجراءات خاصة نصت عليها المادة ١٦٥ من الدستور التى قررت أن « لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الأمة طلب

تعديل مادة او أكثر من مواد الدستور . ويجب أن يذكر في طلب التعـديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية الى هـذا التعـديل » .

« فاذا كان الطلب صادرا من مجلس الأمة وجب ان يكون موقعـا من ثلث أعضـاء المجلس على الأقـل » .

وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبـدأ التعـديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه . فاذا رفض الطلب لا يجوز اعـادة طلب تعـديل المـواد ذاتها قبل مضي سنة على هـذا الرفض .

فاذا وافق مجلس الأمة على مبـدأ التعـديل ، يناقش بعد شهرين من تاريخ هـذه الموافقة المواد المراد تعديلها . فاذا وافق على التعديل ثلثـا عـدد أعضاء المجلس اعتبر نافذا من تاريخ الموافقة .

ويلاحظ أن هـذه الطريقة التي يعـدل بها الدستور تقترب من الطريقة المنصوص عليها في دستور ١٩٥٦ فيما عـدا أن دستور ١٩٦٤ خفض المـدة ما بين مناقشة مبـدأ التعديل واقراره من ستة شهور الى شهرين فوق أن دستور ١٩٦٤ الغى مرحلة الاستفتاء المنصوص عليها في دستور ١٩٥٦ ومن ثم يصير التعـديل نافذا بموافقة ثلثي اعضاء مجلس الأمـة على اقـرار مبـدأ التعـديل .

سابعا ـ تفسير الدستور :

ولم يتضمن دستور ١٩٦٤ معالجة كيفية تفسير نصوصـه واحـكامه او الجهـة التي تتولى التفسـير .

الفصل الثانى

السلطات العامة فى ظل دستور ١٩٦٤

السلطات العامة فى هذا الدستور هى نفس السلطات فى الدساتير السابقة ـ التشريعية والتنفيذية والقضائية ٠

المبحث الأول

السلطة التشريعية

تكوين السلطة التشريعية :

مجلس الأمة هو الهيئة التى تمارس السلطة التشريعية (م ٤٧) ويقوم على نظام المجلس الواحد ، وهذا شأن كل الدساتير الجمهورية السابقة عليه ٠

عضوية مجلس الأمة :

اعضاء مجلس الأمة يختارون بطريق الاقتراع السرى العام (م ٤٩) وقد حدد القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ عدد أعضاء مجلس الأمة بثلاثمائة وخمسين عضوا يختارون عن طريق الاقتراع السرى العام على أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين على الأقل حسبما يقضى بذلك الميثاق والدستور (م ١ من القانون) ٠

ويشترط فى المرشحين لعضوية مجلس الأمة الجنسية المصرية ، وأن لا يقل عن ثلاثين سنة ، وأن يجيد القراءة والكتابة ، وأن يكون عضوا عاملا فى الاتحاد الاشتراكى ، وألا يكون ممن فرضت عليهم الحراسة وفقا لأحكام القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ ، والقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ، وألا يكون ممن حددت ملكيتهم وفقا لقوانين الاصلاح الزراعى ، وألا يكون قد طبقت بشأنهم القوانين الاشتراكية بما يزيد على عشرة آلاف جنيه ، كما يشترط أن يكون مقيدا فى أحد الجداول الانتخابية ٠

اختصاصات مجلس الأمة ؟

مجلس الأمة يقوم أساسا بالوظيفة التشريعية والى جانب ذلك يقوم ببعض الوظائف السياسية والمالية وهى تماثل الاختصاصات التى تحدثنا عنها فى دساتير مصر السابقة . كما ورد فى الدستور نفس الضمانات التى تكفل استقلاله .

المبحث الثانى
السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ونوابه والوزراء ويعاونهم عدد كبير من العاملين فى الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة وتقوم السلطة التنفيذية بوظائف ادارية وسياسية . كما تقوم بوظائف تتعلق بالتشريع .

اولا ـ شروط رئيس الجمهورية وطريقة اختياره :

رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية وقد اشترط الدستور ١٩٦٤ فى المرشح لرئاسة الجمهورية مجموعة من الشروط ، الى جانب ان انتخابه يتم وفق اجراءات معينة .

شروط رئيس الجمهورية :

قررت المادة ١٠١ انه يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية ان يكون مصريا من ابوين مصريين وان يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية والا تقل سنه عن خمس وثلاثين عاما . وهى نفس الشروط الواردة فى دستور ١٩٥٦ فيما عدا انه حذف من شرط الانتخاب ففي ظل دستور ١٩٥٦ كان يشترط ان يكون من ابوين وجدين مصريين فى حين ان دستور ١٩٦٤ اكتفى بان يكون مصريا ومن ابوين مصريين .

طريقة انتخاب رئيس الجمهورية :

نصت المادة ١٠٢ من الدستور على ان « يرشح مجلس الأمة رئيس الجمهورية ، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه » .

« ويتم الترشيح فى مجلس الأمة ، لمنصب رئيس الجمهورية ، بناء على اقتراح ثلث اعضائه على الأقل » .

« ويعرض المرشح الحاصل على اغلبية ثلث اعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه » .

فاذا لم يحصل احـد من المرشحين عن الأغلبية المشـار اليهـا أعيـد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ التصويت الأول ، ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه .

ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعـدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء .

فان لم يحصل المرشح على هـذه الأغلبيـة ، رشـح المجلس غـيره ، ويتبع في شأنه الطريقـة ذاتهـا .

من نص هـذه المـادة نتبين أن اختيـار رئيس الجمهـورية يتم على مرحلتين :

الأولى ـ مرحلة الترشيح : ويقوم بها مجلس الأمة وفقا للاجراءات الآتيـة :

١ ـ يجب أن يكون الترشيح بنـاء على اقتراح من ثلث أعضاء المجلس وهـذا الاجراء جـديد لم يسبق النص عليه في دستور ١٩٥٦ والهدف منه هو تجنب ترشيح من لا يتمتعون بشعبية داخل المجلس ، فوق الحد من اقتراحات الترشيح لهـذا المنصب من أعضاء مجلس الأمة .

٢ ـ يقـدم الاقتراح للتصويت عليه فاذا حصل المرشح على ثقة مجلس الأمة بأغلبية ثلثية فانه يعرض على المواطنين للاستفتاء .

٣ ـ أما اذا لم يحصل على أغلبية الثلثين أعيـد الترشيح مرة أخرى بعـد يومين من تاريخ التصويت الأول فاذا حصل على الأغلبية المطلقة يعرض الترشيح على المواطنين للاستفتاء وهـذا الحكم هو ما قرره دستور ١٩٥٦ ويتبع في دستور ١٩٦٤ اذا لم يحصل على اغلبية الثلثين في المرحلة الأولى من التصويت عليه

٤ ـ اذا لم يحصل المرشح على الأغلبية المطلقة فان مجلس الأمـة في هـذه الحالة يرشح غيره وتتبع فيه نفس الاجراءات .

المرحـلة الثانية ـ الاستفتاء :

وهـذه المرحلة لم يغير دستور ١٩٦٤ من اجراءاتهـا ، فالمرشح الذى يحصل على الأغلبية المطلقة لعـدد من أعطوا أصـواتهم يعتبر رئيسـا للجمهورية فاذا لم تتحقق له هـذه الأغلبية تعاد الاجراءات من جديد ، وهكذا الى أن يحصل أحـد المرشحين على الأغلبية المطلوبة(١) .

---

(١) للمزيد من التفصيل :

ومدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء وفي حالة استقالة الرئيس أو عجزه الدائم عن العمل أو وفاته يتولى الرئاسة مؤقتا النائب الأول لرئيس الجمهورية ، ثم يقرر مجلس الأمة بأغلبية ثلث اعضائه خلو منصب الرئيس ، ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ستين يوما من تاريخ خلو منصب الرئاسة .

ونواب رئيس الجمهورية يختارهم الرئيس (م ١٠٧) ويقوم نواب رئيس الجمهوريد بمعاونة الرئيس في مهام منصبه ، كما يحل محله النائب الأول في القيام بأعباء المنصب اذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة اختصاصاته كما يتولى النائب الأول المنصب مؤقتا في حالة وفاة الرئيس أو عجزه الدائم .

ثانيا ـ اختصاص السلطة التنفيذية :

السلطة التنفيذية تقوم بوظائف ادارية وسياسية ووظائف ذات صبغة تشريعية .

الوظائف الادارية :

ـ تعيين الوزراء ونوابهم واعفائهم من مناصبهم :

رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم، كما يعين رئيس الوزراء ونوابه وهؤلاء جميعا يشكلون الحكومة الذين يتشكل منهم مجلس الوزراء الذي يعد الهيئة التنفيذية والادارية العليا كما يتولى تنفيذ السياسة العامة وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية .

وقد حددت المادة ١٣٧ من الدستور شروط الوزير وذلك بأن يكون مصريا بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل ، وأن يكون متمتعا

د. مصطفى ابو زيد فهمي ـ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ص ٤٣٣ ـ ٤٣٨ .

ـ د. طعيمة الجرف ـ نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي ص ٣٧١ ، ٣٧٢ .

ـ د. محسن خليل ـ النظم السياسية والقانون الدستوري ص ٨٢٤ ـ ٨٢٦ .

ـ د. ثروت بدوي ـ القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ص ٢٥٨ ، ٢٥٩ وله أيضا ـ النظام الدستوري المصري ص ٤١٧ ، ٤١٨ .

ـ د. محمود حلمي ـ الدستور المصري ص ١٧٣ ـ ١٧٦ .

بكامل حقوقه المدنية والسياسية ، والوزراء على نوعين وزراء يتولون رئاسة قطاع معين كالداخلية والحربية ، ووزراء دولة « وزير بلا وزارة » (م ١١٤) أما نواب الوزراء فليسوا من أعضاء الحكومة كما لا يعتبرون أعضاء في مجلس الوزراء ويشترط في نائب الوزير ما يشترط في الوزير وهو يعاونه في أداء مهامه وينوب عنه في غيابه ٠

٢ ـ تنفيذ السياسة العامة للدولة :

وهو أهم اختصاصات السلطة التنفيذية وقد نصت عليه المادة ١٣٢ من الدستور التى قررت أن تتولى الحكمة تنفيذ السياسة العامة للدولة وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية وتمارس كافة الاختصاصات اللازمة لذلك ٠

٣ ـ تنفيذ القوانين :

وللقيام بهذه المهمة تقوم السلطة التنفيذية باصدار اللوائح التنفيذية ، واصدار القرارات الادارية الفردية ، والمحافظة على الأمن الداخلى ومنع العبث بالقوانين واللوائح ، وضبط الخارجين على القانون ، وتنفيذ الأحكام القضائية ، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة من العبث بها ٠

٤ ـ ترتيب المصالح العامة :

ويدخل فى ذلك تنظيم الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات (م ١١٦)

٥ ـ اعلان حالة الطوارىء :

رئيس الجمهورية هو الذى يعلن حالة الطوارىء (م ١٢٦) وهى نفس السلطة التى نص عليها دستور ١٩٥٦ فيما عدا أن دستور ١٩٦٤ أطال المدة التى يجب عرض اعلان حالة الطوارىء على مجلس الأمة خلالها ، فقد أصبحت ثلاثين يوما بدلا من خمسة عشر يوما فى ظل دستور ١٩٥٦ ونفس الملاحظات التى ابديناها على حق رئيس الجمهورية فى اعلان حالة الطوارىء تنصرف على ما جاء فى دستور ١٩٦٤ ٠

٦ ـ تعيين الموظفين وعزلهم :

يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين فى القانون وموظو الدولة بعضهم يستلزم لتعيينه صدور قرار جمهورى ، والبعض يعين بقرارات وزاريه والبعض الآخر بقرارات من مديرى المصالح والمؤسسات ٠

٧ ـ قيادة القوات المسلحة :

وهى نفس السلطة التى بيناها فى الدساتير السابقة (م ١٢٣) .

الوظائف السياسية للسلطة التنفيذية :

وهى مجموعة من الاختصاصات فى المجال الداخلى وفى المجال الدولى .

(أ) الاختصاصات السياسية فى المجال الداخلى :

١ ـ رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها :

نصت المادة (١١٣) على أن « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الحكومة السياسية العامة للدولة فى جميع النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية ويشرف على تنفيذها وتقوم الحكومة بتنفيذ السياسة العامة للدولة وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية » .

٢ ـ استفتاء الشعب فى المسائل الهامة :

لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة ، والاستفتاء هنا استفتاء سياسى لذلك فان نتيجته غير ملزمة من الناحية النظرية البحته ولكن من الناحية العملية قلما تتجاهل الحكومة نتيجة الاستفتاء (م ١٢٩) .

٣ ـ حق العفو :

قررت المادة ١٢٧ من الدستور أن « لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيضها . أما العفو الشامل فلا يكون الا بقانون » . وقد سبق أن تعرضنا الى حق العفو فى الدساتير السابقة .

٤ ـ منح الأوسمة والأنواط العسكرية والمدنية :

بنفس الشروط والأوضاع المقررة فى دستور ١٩٥٦ .

(ب) الاختصاصات السياسية فى المجال الدولى :

١ ـ اعلان الحرب :

قررت المادة ١٢٤ من الدستور أن « رئيس الجمهورية هو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الأمة » على النحو الذى بيناه فى دستور ١٩٥٦ .

٢ ـ عقد المعاهدات :

وهو ما قررته المادة ١٢٥ من الدستور بذات الأوضاع والشروط المقررة فى دستور ١٩٥٦ .

٣ ـ تعيين الممثلين السياسيين واعتماد ممثلى الدول الأجنبية :

وهو ما قررته المادة ١٢٨ من الدستور ولا تختلف هذه السلطة عما هو مقرر فى دستور ١٩٥٦ ٠

الوظائف ذات الصبغة التشريعية للسلطة التنفيذية :

فرئيس الجمهورية يملك اقتراح القوانين والاعتراض عليها واصدارها (م ١١٦) والاعتراض هو اعتراض توقيفى بمعنى أنه لا يميت القانون وانما يمكن ان يتم بأغلبية الثلثين على النحو الذى بيناه (المادتان ١١٧ ، ١١٨)٠

ولرئيس الجمهورية أن يصدر لوائح لها قوة القانون فى حالة الضرورة وذلك فيما بين أدوار الانعقاد أو فى فترة الحل اذا ما تطلب الأمر الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التاخير ويجب ان تعرض على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها اذا كان المجلس قائما وفى أول اجتماع له اذا كان منحلا (م ١١٩) ، كما أن له أن يصدر اللوائح التفويضية (م ١٢٠) ٠ ولوائح ترتيب المصالح العامة (م ١٢١) ولوائح الضبط (م ١٢٢)٠

المبحث الثالث

السلطة القضائية

قرر الدستور كافة الضمانات التى تكفل للقاضى استقلاله وعدم التدخل فى اعماله فالمادة ١٥٢ تقرر أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم لغير القانون ولا يجوز لأى سلطة التدخل فى القضايا أو فى شئون العدالة ، كما أن القضاة غير قابلين للعزل (م ١٥٦) أما جهات القضاء وتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم ووظائف النيابة العامة واختصاصاتها وتعين اعضائها فيكون بقانون (المواد ١٥٣ ، ١٥٧ ، ١٥٨ ، ١٥٩) كما احال الدستور الى القانون لبيان محاكم أمن الدولة وبيان اختصاصها (م ١٦٠) ٠

وجلسات المحاكم علنية الا اذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام والآداب العامة (م ١٥٤) وتصدر الأحكام وتنفذ باسم الأمة ٠ غير أنه يجب أن نشير أنه فى ظل دستور ١٩٦٤ ، تدخلت السلطة التنفيذية تدخلا صارخا بأن قامت بحل الهيئة القضائية واعادة تشكيلها من جديد وقد ترتب على هذا الاجراء أن اخرج من القضاة خيرة رجال مصر ، واعتبر ذلك اعتداء على قدس الأقداس ، واعتداء صارخا على العدالة ورجالها ٠

الفصل الثالث

العلاقة بين السلطات

ومظاهر التعاون وتبادل الرقابة بينها فى ظل دستور ١٩٦٤

أشرنا الى اتجاه الدستور الى الأخذ بالنظام البرلمانى مع تطعيمه ببعض العناصر فى النظام الرئاسى لذلك فاننا نجد أن الدستور أوجد علاقة بين السلطات ، أو أوجد مظاهر للرقابة والتعاون فيما بينها وذلك على التفصيل الآتى :

اولا ـ العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية :

١ ـ العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية :

منها ما نص عليه فى الدستور من أنه يجوز لعشرين من أعضاء مجلس الأمة أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه وتبادل الرأى فيه (م ٨٧) ٠

ومن الناحية المقابلة نجد أن السلطة التنفيذية لها حق اقتراح القوانين والتصديق عليها ونشرها (المواد ١١٦ ، ١١٧ ، ١٦٤) كما أن رئيس الجمهورية هو الذى يفتتح دور الانعقاد العادى ويلقى بيانات فى المجلس كما أن من حقه الاتصال بالمجلس وابداء رغبته فى القاء بيانات أخرى عن السياسة العامة التى يرى ضرورة ابلاغ المجلس بها (م ٦٣) ٠

ولرئيس الوزراء والوزراء طلب الحديث فى المجلس غير أنه لا يجوز لهم أن يشتركوا فى التصويت الا اذا كانوا أعضاء فى مجلس الأمة (م ٨٥) ؛ كما أن عضويتهم فى المجلس من شأنها أن توجد علاقة بين السلطتين (م ١٤٢) ، الى جانب أن الدستور اجاز تعيين اعضاء مجلس الأمة وكلاء للوزارات لشئون مجلس الأمة (م ١٤٣) ٠

ثانيـا ـ الرقابة بين السلطات فى ظل دستور ١٩٦٤ :

(أ) رقـابة مجلس الأمـة على الحـكومة :

ومن مظاهرها حق أعضـاء المجلس فى توجيه أسئلة واستجوابات الى الوزراء (م ٨٦) وللمجلس أن يقتـرع على سحب الثقـة من الوزارة كلهـا ـ المسئولية التضـامنية ـ أو بسحب الثقـة من وزير معين ـ المسـئولية الفردية ـ (المـادتان ٨٤ ، ٨٩ من الدستور) ٠

كما أن مجلس الأمة له الحـق فى توجيـه الاتهـام الجنائى لرئيس الجمهورية والوزراء (المواد ١١٢ ، ١٤٠ ، ١٤١) ٠

(ب) رقـابة الحـكومة على البرلـمان :

ومن مظاهرها دعوة البرلـمان الى الاجتماع وفض دوراته ، ودعـوة مجلس الأمة لاجتماع طارىء ، كما أن رئيس الجمهورية يملك حل البرلـمان (المواد ٥٣ ، ٥٥ ، ٥٦ ، ٥٧ ، ٩١) ٠

(جـ) علاقة السلطة القضائية بالسلطتين التشريعية والتنفيذية :

بالنسبة لعلاقة القضاء بالسلطة التشريعية فتتحقق عن طريق الرقابة على دستورية القوانين ، ويقابلها حق السلطة التشريعية فى وضع القواعـد القانونية المنظمة للقضاء ووضع القوانين التى يطبقها كما أن القضاء يراقب أعمال الحكومة عن طريق الغاء قراراتها المخالفة للقانون والتعويض عنها ومن الناحية المقابلة نجـد الحكومة هى التى تتولى تعيين القضاة وأعضاء النيابة وتقوم بنقلهم وترقيتهم وتأديبهم وفقا للقانون ٠

هـذه اطلالة سريعـة على ما جاء به دسـتور ١٩٦٤ ٠

الباب الخامس

دستور ١٩٧١

واجهت مصر فى ظل دستور ١٩٦٤ أحداثا خطيرة نتيجة لحرب ١٩٦٧ واحتلال جزء كبير من أراضيها ، كما صدر فى هذه الفترة بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ ، وبعدها حدث تغيير فى السلطة العليا نتيجة وفاة رئيس الدولة ، وما صاحبها من احداث خطيرة فى النصف الأول من شهر مايو سنة ١٩٧١ هددت الوحدة الوطنية .. وهو ما دفع الى وضع دستور جديد أجرى عليه الاستفتاء وهو دستور ١٩٧١ الذى صدر فى ١١ من سبتمبر من نفس العام .

وعلينا أن نبين خصائص هذا الدستور ، وتنظيم السلطات العامة فى نطاقه ، ثم نوضح العلاقة بين السلطات ، ثم نبين مجلس الشورى باعتباره قد انشأ فى ظل هذا الدستور وسنتعرض لكل موضوع من هذه الموضوعات فى فصل خاص .

الفصل الأول

خصائص دستور ١٩٧١

اولا ـ من حيث طريقة وضعه :

أعدت مشروع هذا الدستور لجنة حكومية ثم عرض على اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى ، ووافق عليه مجلس الأمة ثم عرض على الشعب فى استفتاء عام ، وهى ذات الطريقة التى نص عليها دستور ١٩٦٤ الذى وضع مشروع دستور ١٩٧١ فى ظله فقد أشارت مقدمة الدستور أن هذا الدستور مؤقت حتى يتم مجلس الأمة المنتخب انتخابا شعبيا مباشرا ٠٠ مهمته بوضع مشروع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة ، وطرح مشروع هذا الدستور على الشعب بالاستفتاء لكى يمنحه من ارادته الحرة ، القوة التى تجعله مصدرا لكل السلطات ٠

ومن ثم فان دستور ١٩٧١ يعتبر من الدساتير الديمقراطية وانه وضع بطريقة الاستفتاء الدستورى ٠

ثانيا ـ السيادة بين الأمة والشعب :

توجد نظريتان لتفسير السيادة التى تتمتع بها الدولة الأولى نظرية سيادة الأمة والثانية هى نظرية سيادة الشعب ٠

وبمقتضى نظرية سيادة الأمة ، فانه ينظر الى الأمة باعتبارها شخصا معنويا مجردا عن الأفراد المكونين له بحيث يختلف هذا الشخص عن مجموع أفراد الشعب ويستقل عنهم ، والسيادة وفقا لهذه النظرية للأمة مستقلة عن الأفراد المكونين لها فهى ليست مملوكة لفرد أو جماعة وانما هى لمجموع الأفراد باعتبارهم وحدة واحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها(١) ٠

---

(١) د٠ ثروت بدوى ـ النظم السياسية ١٩٥٨ ، ١٩٥٩ ص ١٩٦ ٠
ـ وايت ووحيد ـ القانون الدستورى ص ١٠٦ ٠
ـ د٠ محسن خليل ـ النظم السياسية والقانون الدستورى ص ٣٨ ٠
ـ د٠ أنور أحمد رسلان ـ الديمقراطية بين الفكر الفردى والفكر الاشتراكى ص ١٦٨ ٠

ويترتب على هذه النظرية مجموعة من النتائج منها أن السيادة كل لا يتجزأ وهى غير قابلة للانقسام والتجزئة أو التصرف فيها ، كما يترتب على هذه النظرية ضرورة وجود من يعبر عن ارادة الأمة باعتبارها شخصا مجازيا ، فوق أن من أهم نتائجها كون النائب يمثل الأمة بأسرها ولا يمثل الدائرة التى اختارته ، الى جانب أن الانتخاب فى منطق هذه النظرية وظيفة وليس بحق •

أما النظرية الثانية : وهى نظرية سيادة الشعب فهى تجسد السيادة فى الشعب لا باعتباره مجازا أو افتراضا وانما تنظر الى الشعب باعتباره عددا من الأفراد ومن ثم فان السيادة وان كانت للشعب الا أن كل فرد من الشعب يتمتع بجزء من السيادة • ويترتب على هذه النظرية مجموعة من النتائج منها أن الانتخاب حق لا وظيفة ، كما أن هذه النظرية تدفع الى الأخذ بالديمقراطية المباشرة ، الى جانب أنها لا تطبق الا فى الأنظمة الجمهورية ، وفوق ذلك فان النائب فى منطق هذه النظرية يمثل الدائرة التى انتخبته ومن ثم يعتبر وكيلا عن ناخبيه(١) •

وقد تردد دستور ١٩٧١ بين النظريتين فالمادة الثالثة منه تقرر أن السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات ، كما أن المادة ٧٣ تقرر أن رئيس الجمهورية يسهر على تأكيد سيادة الشعب ••• ، فوق أن البرلمان أطلق عليه « مجلس الشعب » (المادة ٨٦) وتأكيدا للسيادة الشعبية المقررة فى الدستور فانه يرجع للشعب عن طريق الاستفتاء لابداء رأيه فيما اتخذه رئيس الجمهورية من اجراءات لمواجهة خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستورى (م ٧٤) كما أن اختيار رئيس الجمهورية يتم عن طريق الاستفتاء على المرشح الذى يقدمه مجلس الشعب (م ٧٦) كما لا يجوز حل مجلس الشعب الا عند الضرورة وبموجب الاستفتاء (م ١٣٦) كما أن الدستور ذاته وضع عن طريق الاستفتاء وأن يعمل به من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء (م ١٩٣) فوق أن الانتخاب حق لا وظيفة (م ٦٢) •

كما أخذ الدستور بنظرية سيادة الأمة حيث لم يأخذ بالوكالة

---

(١) للمزيد من التفصيل تراجع رسالتنا ـ رئيس الدولة بين الشريعة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ـ المجلد الثانى ص ٦٩٢ وما بعدها •

الالزامية ، كما أخذ باستقلال المجلس عن هيئة الناخبين ، الى جانب ان القانون يعد تعبيرا عن ارادة الأغلبية(١) ٠

ثالثا ـ الاتحاد الاشتراكي العربي :

نصت المادة الخامسة من الدستور على أن « الاتحاد الاشتراكي العربي هو التنظيم السياسي الذي يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية ، تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والراسمالية الوطنية ٠٠٠ » .

غير انه في ٢٥ من يوليو سنة ١٩٧٥ سمح بتعدد الاتجاهات داخل الاتحاد الاشتراكي عن طريق ما اطلق عليه في ذلك الحين بالمنابر التي يعبر كل منبر عن اتجاه وقد سمح بقيام منابر ثلاثة هي منبر الوسط ، ومنبر اليمين ، ومنبر اليسار ، وفي ١١ نوفمبر سنة ١٩٧٦ أعلن تحويل هذه المنابر الى أحزاب ، ثم صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المنظم للأحزاب السياسية والذي الغى ايضا الاتحاد الاشتراكي ، وقد عدلت المادة الخامسة المشار اليها لتحل محلها مادة جديدة نصت على أن « يقوم التنظيم السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، وذلك في اطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري ، والمنصوص عليها في الدستور ٠ وينظم القانون الأحزاب السياسية » ٠

رابعا ـ دستور ١٩٧١ من الدساتير الجامدة :

نصت المادة ١٨٩ من الدستور ان « لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ٠ ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية الى هذا التعديل ، فاذا كان الطلب صادرا من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل » ٠

« وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه ٠ فاذا رفض الطلب لا يجوز اعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض » ٠

« واذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من

---

(١) للمزيد من التفصيل : د٠ ماجد الحلو ـ القانون الدستوري ص ٨٣ وما بعدها ٠

تاريخ [illegible] المواد المطلوب تعديلها • فاذا وافق على التعديل ثلثا عدد [illegible] يعرض على الشعب لاستفتائه في شأنه » .

ووفقا [illegible] يلزم لتعديل الدستور أن تتحقق مرحلتان :

المرحلة الأولى [illegible] ـ مجلس الشعب :
والمرحلة الأولى [illegible] داخل المجلس تتم وفق خطوتين :

الخطوة الأولى : وتبدأ [illegible] يتقدم من رئيس الجمهورية أو أعضاء مجلس الشعب الى المجلس • فاذا كان الطلب مقدما من أعضاء المجلس فيجب أن يوقع عليه ثلث عدد الأعضاء على الأقل ، ويتضمن الطلب [illegible] تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور • ويجب أن يتضمن هذا الطلب المواد المراد تعديلها ، والأسباب التي [illegible] هذا التعديل •

ويناقش مجلس الشعب [illegible] التعديل فاذا وافق عليه أغلبية أعضاء المجلس ينتقل الى الخطوة التالية ، اما اذا لم يوافق المجلس على هذا التعديل فلا يجوز اعادة طلب التعديل قبل مضى سنة على هذا الرفض •

الخطوة الثانية : [illegible] بعد شهرين من اقرار [illegible] التعديل والحكمة التي توخاها [illegible] من اشتراط هذه المدة [illegible] أعضاء مجلس الشعب الى [illegible] الشعبية لاستطلاع آرائهم [illegible] على اتجاه الجماهير حتى اذا ما [illegible] بعد هذه المدة فانهم يعبرون عن آراء جماهيرهم • ويناقش المجلس [illegible] انقضاء هذه المدة المواد [illegible] فاذا وافق ثلثا عدد أعضاء المجلس ننتقل الى مرحلة الاستفتاء •

المرحلة الثانية ـ مرحلة [illegible] :
وهي المرحلة الأخيرة من مراحل [illegible] التعديل وتتم [illegible] وافق الشعب على التعديل في الاستفتاء [illegible] ويعتبر التعديل من تاريخ [illegible] الشعب عليه • ولا يحتاج [illegible] رئيس الجمهورية كما [illegible] الاعتراض عليه طالما أنه [illegible] الدستورية التي نوهنا اليها •

من هنا نتبين أن دستور ١٩٧١ [illegible] الدساتير الجامدة جمودا [illegible] ولم يتضمن الدستور حظرا [illegible] أو حظرا مؤبدا على أي حكم [illegible] غير أننا نرى أن اعتبار الشريعة الاسلامية دين الدولة ، [illegible]

الاسلامية المصدر الأساسى للتشريع ، والنظام الجمهورى ، من القواعد الجامدة جمودا مطلقا بحيث لا يجوز تعديلها رغم عدم النص على ذلك .

خامسا ـ علاقة الدستور بالقوانين السابقة عليه :

قررت المادة ١٩١ أن « كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور ، يبقى نافذا . ومع ذلك يجوز الغاؤها أو تعديلها وفقا للقواعد والاجراءات المقررة فى هذا الدستور » وهو نفس نص المادة ١٩١ من دستور ١٩٥٦ ، والمادة ١٦٦ من دستور ١٩٦٤ .

سادسا ـ العودة الى اسم مصر :

منذ دستور ١٩٥٨ أصبح اسم الدولة « الجمهورية العربية المتحدة » واذا كان هناك مسوغ لهذه التسمية عند قيام الوحدة ، الا أنه بعد انفكاكها بحركة الانفصال كان من المتعين أن يكون اسم مصر عنوانا للجمهورية خصوصا وأنه يحمل تاريخا يربو على السبعة آلاف عام غير أن اسم مصر لم يعد اليها .. الا بصدور دستور ١٩٧١ حيث عنون الدستور « بدستور جمهورية مصر العربية » فوق أن المادة الأولى قررت « جمهورية مصر العربية ... » وكان ذلك مسلكا حميدا من المشرع الدستورى .

سابعا ـ الأخذ بالنظام الديمقراطى الاشتراكى :

أخذ دستور ١٩٧١ بالنظام الديمقراطى الاشتراكى ، والديمقراطية التى أخذ بها الدستور تعتبر خليطا من الديمقراطية النيابية وشبه المباشرة ومن مظاهر الأولى وجود مجلس منتخب (م ٨٦) ، لمدة محددة (م ٩٢) ومن مظاهرها أيضا استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين وكون العضو يمثل الأمة بأسرها ، وهاذين المبدأين وان لم ينص الدستور عليهما صراحة الا أن نصوص الدستور تؤدى اليهما ضمنا .

أما مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة فمن مظاهرها ما ورد فى المادة ٧٦ من اختيار رئيس الجمهورية بالاستفتاء ، وما ورد فى المادة ١٢٧ التى تقضى بالاحتكام الى الشعب فى صورة استفتاء عام وذلك اذا ما قرر مجلس الشعب مسئولية رئيس الوزراء ، ورفع تقريرا بذلك الى رئيس الجمهورية فرده اليه فعاد المجلس الى اقراره من جديد ففى هذه الحالة يجوز لرئيس الجمهورية طرح الأمر على الشعب ويتوقف على نتيجة الاستفتاء اما استقالة الوزارة اذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة اوقف مجلس الشعب ، واما حل المجلس اذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لرأى رئيس الجمهورية لأنه فى

هذه [illegible] التمثيلية لأن نتيجة الاستفتاء جاءت على خلاف [illegible] الشعب ·

ومن مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة الرجوع الى الشعب في استفتاء عام [illegible] رئيس الجمهورية في استفتاء الشعب في المسائل الهامة (م ١٥٢) وما [illegible] المادة ١٩٣ بالعمل بالدستور من تاريخ موافقة الشعب عليه في صورة استفتاء ·

هذا فيما يتعلق بالنظام الديمقراطي الذي أخذ به دستور ١٩٧١ ، اما فيما يتعلق بالنظام الاشتراكي فقد تضافرت نصوص الدستور على اقامة النظام الاشتراكي ومن هذه النصوص نص المادة (٢٣) التي قضت بتنظيم الاقتصاد القومي وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومي وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل وربط الأجر بالانتاج وضمان حد أدنى للأجور ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق في الدخول · وما ورد في المادة ٢٤ التي تقرر سيطرة الشعب على أدوات الانتاج وتوجيه فائضها للتنمية وما قررته المادة ٢٥ من أن لكل مواطن نصيب في الناتج القومي ، والمادة ٢٦ التي أعطت للعاملين نصيب في ادارة المشروعات وفي أرباحها الى غير ذلك من النصوص ·

وعلى الرغم من ذلك فان دستور ١٩٧١ شجع النشاط الفردي الحر المصري والأجنبي نتيجة سياسة الانفتاح الاقتصادي التي اعلنت في ظل هذا الدستور وهو ما أدى الى تراجع المبدأ الاشتراكي من حيث الواقع على خلاف ما يقضي به الدستور ·

ثانيا ـ نظام الحكم في دستور ١٩٧١ :

لم يأخذ دستور ١٩٧١ بنظام معين من أنظمة الحكم فقد مزج بين الديمقراطية غير المباشرة ـ النيابية ـ والديمقراطية شبه المباشرة على النحو الذي بيناه ، كما أنه مزج بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي على خلاف دستور ١٩٥٦ الذي أخذ بالنظام الرئاسي ·

فمن مظاهر النظام البرلماني قيام السلطة التنفيذية على الثنائية فالى جانب رئيس الدولة توجد الوزارة المسئولة ، فوق أن الدستور كفل التعاون وتبادل الرقابة بين السلطات على النحو المعهود في النظام البرلماني · أما مظاهر النظام الرئاسي فتتجلى في أن رئيس الدولة يمارس سلطات

حقيقية ويتمتع بجانب كبير من السلطات المقررة للسلطة التنفيذية وعلى ذلك فان السلطة الفعلية فى يده وليست فى يد الوزارة ومن هذا المنطق يقترب النظام المصرى من النظام الرئاسى .

كما خالف الدستور كل من النظامين البرلمانى والرئاسى اللذان يقومان على الأخذ بالديمقراطية النيابية واخذ بالاستفتاء فى حالات كثيرة أشرنا اليها(١) .

تاسعا ـ تأكيد مبدأ سيادة القانون :

نص دستور ١٩٧١ على مبدأ سيادة القانون « مبدأ المشروعية » ولتأكيد هذا المبدأ فقد خصص الباب الرابع للنص على هذا المبدأ . وقد قررت المادة ٦٤ على أن سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة ، كما قررت المادة ٦٥ خضوع الدولة للقانون ولكون هذا المبدأ لا يمكن ان يتحقق الا اذا وجد نظام قضائى سليم فقد نصت نفس المادة على استقلال القضاء وحصانته كضمانين اساسيين لحماية الحقوق والحريات ، ثم كفلت المادة ٦٨ التقاضى وجعلته حقا مصونا ومكفولا للناس كافة ، ولكل مواطن حق الالتجاء الى قاضيه الطبيعى . كما تكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا .

وتأكيدا لمبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون وضروزة اخضاع الادارة لحكم القانون منعت المادة ٦٨ ايضا النص فى القوانين على تحصين أن عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء .

ونرى أن مثل هذه النصوص تجعل الباب مفتوحا لتقرير مسئولية الدولة عن كل أعمالها ، سواء كانت اعمال صادرة من السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية ، والقول بغير ذلك يجعل مبدأ سيادة القانون خاليا من أى مضمون ودون ان يكون له محتوى حقيقى .

عاشرا ـ الشريعة الاسلامية المصدر الرئيسى للتشيع :

نصت المادة الثانية من الدستور على أن « الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية ومبادىء الشريعة الاسلامية مصدر رئيسى للتشريع ونظرا لأن النص على أن مبادىء الشريعة مصدر رئيسي للتشريع جاء بغير (آل التعريف) مما آثار جدلا فى الفقه حول وجود مصادر اخرى مع مبادىء الشريعة الاسلامية يمكن أن يلجأ اليها المشرع ونتيجة لطلب جماهيرى متزايد

(١) د. ماجد الحلو ـ القانون الدستورى ص ١٩٣ ـ ١٩٤ .

استجاب المشرع في مصر الى تعديل النص ، وقد تم ذلك باستفتاء تم في ٢٢/٥/١٩٨٠ حيث أصبحت « مبادئ الشريعة الاسلامية المصدر الرئيسي للتشريع » على النحو الذي بيناه تفصيليا عند الحديث عن الشريعة الاسلامية كمصدر للدستور .

حادي عشر ـ النظام الجمهوري :

كما أخذ دستور ١٩٧١ بالنظام الجمهوري (م ١) شأنه في ذلك شأن سائر الدساتير التي وضعت بعد الثورة . فوق أن الدستور أكد الانتماء العربي لمصر يؤكد ذلك ما جاء في المادة الأولى التي قررت « جمهورية مصر العربية » ... ثم اكدت نفس المادة بأن « الشعب المصري جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة » .

ثاني عشر ـ تفسير الدستور :

لم يتضمن دستور ١٩٧١ نصا يعالج كيفية تفسير نصوصه وأحكامه . كما لم يحدد الجهة التي تتولى التفسير .

غير أن بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ أكد ما نص عليه ميثاق العمل الوطني من ضرورة انشاء محكمة دستورية عليا ، ثم صدر القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ بانشاء المحكمة العليا ونص في المادة الأولى من هذا القانون على أن « تنشأ محكمة عليا تكون هي الهيئة القضائية العليا » . وقد بدأت المحكمة عملها في ٣ من مايو سنة ١٩٧٠ ثم جاء دستور ١٩٧١ وخصص الفصل الخامس من الباب الخامس للمحكمة الدستورية العليا (المواد من ١٧٤ ـ ١٧٨) .

وقررت المادة ١٧٥ على أن تتولى المحكمة الدستورية العليا ، دون غيرها ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية ، وذلك كله على الوجه المبين في القانون .

وقد نصت الماة ١٩٢ من الدستور على أن « تمارس المحكمة العليا اختصاصاتها المبينة في القانون الصادر بانشائها وذلك حتى يتم تشكيل المحكمة الدستورية العليا » وبمقتضى هذا النص أصبحت المحكمة العليا هي المحكمة المختصة بالتفسير حتى يتم انشاء المحكمة الدستورية .

وقد نصت المادة الرابعة من القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ الخاص بالمحكمة العليا على اختصاص هذه المحكمة حيث قررت بأن « تختص

المحكمة العليا بما يأتى : ١ ـ الفصل دون غيرها فى دستورية القوانين اذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام المحاكم ... ٢ ـ تفسير النصوص القانونية التى تستدعى ذلك بسبب طبيعتها او اهميتها ضمانا لوحدة التطبيق القضائى وذلك بناء على طلب وزير العدل ، ويكون قرارها الصادر بالتفسير ملزما ٣ ـ ...... »

واذا كان المشرع قد نص على أن يناط بالمحكمة العليا تفسير النصوص القانونية ، فان ذلك ينصرف الى أى قاعدة أيا كان مصدرها سواء كانت قاعدة تشريعية صادرة من البرلمان ، أو قاعدة دستورية ، وبذلك يرى بعض الفقهاء أن تفسير النصوص الدستورية يدخل فى نطاق المحكمة العليا ، مثل انشاء المحكمة الدستورية العليا ، ويرى أن المحكمة تتصدى للتفسير فى حالتين :

١ ـ اذا ماثار خلاف حول مضمون معنى دستورى وهنا يمكن للمحكمة أن تفصل بصفة أصلية فى هذا الخلاف عن طريق تفسير النص المختلف عليه فى التطبيق اذا ما قدم لها طلبا بذلك من وزير العدل .

٢ ـ اذا مارفع أمامها دعوى بعدم دستورية قانون معين ففى هذه الحالة تقوم المحكمة بتنفيذ النص الدستورى حتى تتمكن من مطابقة او عدم مطابقة القانون المطعون بعدم دستوريته .

وينتهى هذا الرأى الى القول بأن المحكمة العليا ـ قبل انشاء المحكمة الدستورية ـ هى الجهة الوحيدة المختصة بتفسير نصوص الدستور الغامضة ، وهذا التفسير ملزم لكافة الجهات اعمالا للمادة الرابعة من قانون انشاء المحكمة العليا ولكونه ملزم فقد أوجبت المادة ١٧٨ من الدستور نشر الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا فى الدعاوى الدستورية فى الجريدة الرسمية(١) .

وما انتهى اليه هذا الرأى هو الأدعى الى الصواب ، واقرب الى المنطق لأن لفظ « تفسير النصوص القانونية » يتسع ليشمل كافة النصوص ومنها النصوص الواردة فى الدستور .

---

(١) د. رمزى الشاعر ـ النظم السياسية والقانون الدستورى ص ١٤٣ ـ ١٤٨ طبعة سنة ١٩٧٦ .

الفصل الثانى

السلطات العامة

السلطات العامة فى الدولة هى السلطة التشريعية ، والسلطة التنفيذية ، والسلطة القضائية وسوف نخصص لكل منها مبحثا خاصا .

المبحث الأول

السلطة التشريعية

أشارت المادة ٨٦ من الدستور الى وظائف السلطة التشريعية فقررت بأن « يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ، ويقر السياسة العامة للدولة ، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ، وذلك كله على الوجه المبين فى الدستور » .

وقد اصبح البرلمان المصرى فى دستور ١٩٧١ يسمى «مجلس الشعب» وعدل المشرع عن تسميته « مجلس الأمة » الذى اخذ به فى ظل دساتير ١٩٥٦ ، ١٩٥٨ ، ١٩٦٤ .

وهو ما ادى الى التساؤل عما اذا كان المشرع يستهدف من هذه التسمية معان ونتائج معينة ، فالبعض يرى أن ذلك لا يخرج عن كونه تغيير واستخدام مصطلح محل آخر ، فى حين يرى آخرون ان الأمر لا يقف عند هذا الحد اذ ان مدلول « الأمة » يختلف عن مدلول « الشعب » على النحو الذى اشرنا اليه ، وهو ما يؤدى الى اختلاف النتائج المترتبة على استخدام كل مصطلح .. الا ان الراجح ان الدستور حينما أخذ بهذا المصطلح الجديد لم يقصد هجر مبدأ سيادة الأمة كلية ، فقد سبق أن اشرنا الى الأخذ بهذا المبدأ الى جوار مبدأ سيادة الشعب .

ومجلس الشعب يتكون من مجلس واحد وهو اتجاه مطرد للدساتير الجمهورية ابتداء من دستور ١٩٥٦ حتى الآن رغم وجود مجلس الشورى

الذى وجد بعد استفتاء عام فى ١٩٨٠/٥/٢٢ ونظمه القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ وذلك لعدم اختصاصه بالتشريع ٠

تكوين السلطة التشريعية

يتكون مجلس الشعب من ٣٥٠ عضوا نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويكون اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام الى جانب عشرة أعضاء معينين يختارهم رئيس الجمهورية من أصحاب الكفايات المعينة وقد زيد عدد أعضاء مجلس الشعب فأصبح ٣٩٢ عضوا ٠

ويوزع هذا العدد على دوائر انتخابية بينها القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٩ وعدد الدوائر الانتخابية ١٧٦ دائرة وينتخب عن كل دائرة عضوان يكون أحدهما على الأقل من بين العمال والفلاحين وذلك باستثناء ثلاثين دائرة ينتخب عن كل منها بالاضافة الى العضوين عضو ثالث من النساء وذلك بالاضافة الى العشرة المعينين ٠

شروط المرشح لمجلس الشعب :

١ ـ أن يكون مصريا من أب مصرى ، فلا يجوز أن يرشح المتجنس نفسه لعضوية المجلس مهما طالت مدة تجنسه وذلك على خلاف ما كان يقضى به القانون ٤٧ لسنة ١٩٦٤ الذى كان يسمح للمتجنس بترشيح نفسه اذا مضت على تجنسه عشر سنوات على الأول ٠

٢ ـ أن يكون اسمه مقيدا باحد جداول الانتخاب ، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب الغاء قيده طبقا للقانون الخاص بذلك ٠

ويؤدى هذا الشرط أنه يجب أن تتوفر فى المرشح شروط الناخب العادى غير أنه لا يشترط فيه الاقامة فى الدائرة التى يرشح نفسه فيها كما لا يشترط أن يكون مقيدا فى جداولها الانتخابية ٠

٣ ـ أن يكون بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب ، والمعول عليه فى تحديد السن يوم الانتخاب لا يوم الترشيح ٠

٤ ـ أن يجيد القراءة والكتابة وذلك لتوفر حد أدنى من المستوى الثقافى ٠

٥ ـ أن يكون قد أدى الخدمة الالزامية أو أعفى منها طبقا للقانون ٠

٦ – أن يدفع تأمينا قدره عشرون جنيهـا لا ترد فى حالـة تنـازله أو عـدم حصوله على ١٠٪ من الأصوات الصحيحة ٠

ولم يعـد يشترط فى المرشح عضوية الاتحاد الاشتراكى وأن تكون قـد مضت سنة على هـذه العضوية وذلك لالغـاء الاتحاد الاشتراكى على النحو الذى أشرنا اليه ٠

إجـراءات الترشـيح :

يقـدم المرشح طلبا بنفسه كتابة خـلال المـدة التى يحـددها وزير الداخليـة على ألا تقل عن عشرة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح ويرفق بالطلب شهادة رسمية تثبت بلوغه ثلاثين عاما على الأقل يوم الانتخاب ، وصحيفة الحالة الجنائية ، وشـهادة تثبت قيده فى جـداول الانتخـاب ، وايصال دفع التامين ، واذا ما كان المرشح عضوا فى الهيئة القضائية أو من رجال الشرطة أو الجيش فلا بد من تقـديم شهادة رسـمية تفيـد قبـول الاستقالة وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها ٠

وتتولى فحص طلبات الترشيح لجنة أو اكثر تتشكل فى كل محافظـة برئاسة أحـد القضاة من درجة مستشار أو ما يعادلها ، والهـدف من ذلك هو الامعان فى الحيدة وعـدم تدخل السـلطة التنفيذية فى تكوين السـلطة التشريعية ٠

وتعرض كشوف المرشحين بالطريقة التى يحـددها وزير الداخلية خلال عشرة أيام التالية لقفل باب الترشيح ، ولكل من لم يرد اسمه فى هـذه الكشوف أن يطلب من اللجنة ادراجه طوال مـدة عرض الكشوف ٠

ولا يجوز أن يرشح نفسـه فى اكثر من دائرة ، واذا فعل ذلك ، فانه يكون مرشحا فقط فى الدائرة التى رشح نفسـه فيها أولا ٠

وقـد أجاز القانون التنازل عن الترشيح باعلان على يـد محضر يقـدم فى المحافظة قبل اجراء الانتخاب بسبعة ايام على الأقل ويثبت ذلك امام اسمه ، ويعلن يوم الانتخاب بعرضه على مقـر الدائرة ولجانها الفرعية ٠

ويعتبر المرشح فائزا اذا حصل على اغلبية الأصوات الصحيحة التى اعطيت فى الانتخاب وفى كل الأحوال فيجب أن لا تقل الأصوات الصحيحة عن عشرين فى المـائة من مجموع الناخبين فى الدائرة ٠

ومـدة العضوية هى خمس سـنوات ميلادية تبـدأ من تاريخ أول

اجتماع للمجلس واذا خلا مكان لسبب ما فتكون مدة العضو الجديد هى المدة المكملة لعضوية سلفة أى أنها تستمر الى نهاية مدة المجلس (المادتان ٩٢ ، ٩٤) ٠

شروط هيئة الناخبين :

حدد القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتنظيم ممارسة الحقوق السياسية شروط هيئة الناخبين على النحو الذى أشرنا اليه عندما تكلمنا عن دستور ١٩٥٦ ٠

وظائف السلطة التشريعية

الوظيفة الأساسية لمجلس الشعب هى التشريع والى جانب ذلك فان مهام أخرى تتخذ فى الوظائف المالية والوظائف السياسية والى جانب ذلك فانه يقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ٠

اولا ـ الوظيفة التشريعية :

سن التشريع فى ظل دستور ١٩٧١ عملية مشتركة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فهناك مراحل تستقل بها السلطة التشريعية ومراحل أخرى تستقل بها السلطة التنفيذية ، وهناك مراحل مشتركة بين السلطتين ٠

فالاقتراح وفقا للمادة ١٠٩ حق مشترك للسلطة التنفيذية ، والسلطة التشريعية حيث نصت هذه المادة على أن « لرئيس الجمهورية ولكل عضو من اعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين » ٠

أما المناقشة والتصويت فهى من حق المجلس وحدة ومن ثم لا تشترك فيه السلطة التنفيذية ، أما الاصدار والاعتراض فهو حق لرئيس الجمهورية (م ١١٣) والاعتراض فى دستور ١٩٧١ شأنه شأن الاعتراض فى سائر الدساتير المصرية اعتراض توقيفى ليس من شأنه أن يميت القانون ٠

واجتماع المجلس لا يكون صحيحا الا باغلبية أعضائه ، كما أن قراراته لا تكون صحيحة الا باغلبية ٠

ومرحلة المناقشة والتصويت تتم فى جلسات علنية الا اذا قرر المجلس أن تكون المناقشة سرية بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرين

عضوا من أعضاء مجلس الشعب والمجلس هو الذى يقرر بعد ذلك عما إذا كانت الجلسة سرية أو علنية ٠

ولا يصدر القانون الا اذا أقره المجلس بأغلبية أعضائه بشرط أن يكون اجتماعه صحيحا ، اللهم الا اذا اشترط القانون أغلبية خاصة ، كما هو الأمر فى مشروعات القوانين التى اعترض عليها رئيس الجمهورية فالأغلبية هنا هى أغلبية الثلثين واخذ الرأى على القانون يتم مادة مادة وعند تساوى الآراء يعتبر الموضوع الذى جرت المناقشة بشأنه مرفوضا (المادتان ١٠٦ ، ١٠٧ من الدستور) ٠

ثانيا – الوظيفة المالية :

انشاء الضرائب وتعديلها والغائها والاعفاء منها :

لمجلس الشعب وظائف مالية عديدة ، فالمجلس هو الذى ينشىء الضرائب أو يعدلها او يلغيها أو يعفى عنها وهو ما قررته المادة ١١٩ التى نصت على أن « انشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو الغاؤها لا يكون الا بقانون ، ولا يعفى أحد من أدائها الا فى الأحوال المبينة فى القانون » ٠

« ولا يجوز تكليف احد اداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم الا فى حدود القانون » ٠

وترتيبا على ذلك فان انشاء الضرائب ، أو تعديلها أو الغاؤها لا يكون الا بقانون ولا تملك السلطة التنفيذية أن تصدر قرارات تتعلق بالضرائب فى المجالات السابقة ٠

أما الضرائب والرسوم الأخرى – غير العامة – أى المحلية فهذه لا يجوز أن يكلف أحد بها الا فى حدود القانون ٠ كما أن مجلس الشعب ينظم القواعد المتعلقة بجباية الأموال العامة وأوجه صرفها وذلك عن طريق القوانين التى يسنها فى هذا الصدد (م ١٢٠) ٠

الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية :

كما أن مجلس الشعب يقر الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (المادتان ٨٦ ، ١١٤) مع ملاحظة أن مجلس الوزراء هو الذى يتولى اعداد الخطة التى تعرض على مجلس الشعب لاقرارها (م ١٥٦ فقرة و) ٠

اقــرار الموازنة العامة للدولة :

ويقــر مجلس الشعب الموازنة العامة للدولة وهو ما قــررته المــادة ١١٥ التى نصت على انه « يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المــالية » . « ولا تعتبر نافذة الا بموافقتــه عليها » .

« ويتم التصويت على مشروع الموازنة بابا بابا وتصــدر بقانون ، ولا يجوز لمجلس الشعب أن يعــدل مشروع الموازنة الا بموافقــة الحكومة . واذا لم يتم اعتمــاد الموازنة الجــديدة قبل الســنة المــالية عمل بالموازنة القديمة الى حين اعتمادها . ويحــدد القانون طريقة اعداد الموازنة ، كمــا يحـــدد السنة المــالية » .

ويتم اعــداد الموازنة عن طريق اتصال وزير المــالية بادارات الدولة المختلفة لاعــداد بيــان باحتياجاتها لتنفيذ برامجها وأداء وظائفها ، ويقوم وزير المــالية بدور هام فى هـــذا الشان للتوفيق بين هـــذه المطالب وبين الامكانيات المتاحة وفقا للسياسة العــامة للدولة ، ويقــوم وزير المــالية بالاتصــال بالوزراء فى هـــذا الشــان ويعرض الأمر على مجلس الوزراء فى حالة تعذر التوفيق بين هــذه المطالب ولكن لا يجوز له أن يستقل بتعديل اقتراحات الوزارات والهيئات . وبعــد اعــداد مشروع الموازنة على هــذا النحو يعرض على مجلس الشعب الذى يحيلــه بدوره الى اللجنـــة المــالية لتقــدم تقــريرا عنه ، وللجنة أن تتصل بوزير المــالية وتناقش معه المشروع ثم تعرض بعــد ذلك رايها على المجلس .

ويناقش المجلس مشروع الموازنة بعــد انتهــاء اللجنــة المــالية من عملها ، ولا يجوز للمجلس أن يعــدل فيها الا بموافقــة الحكومة وهو ما يعنى أن المجلس أما أن يقبل الموازنة جملة أو يرفضهــا جملة وتعتمد الموازنة قبل السنة المــالية الجــديدة ، وفى حالة تعذر ذلك فانه يعمل بالموازنة القديمة لحين اعتمادها . ويلاحظ أنه يجب أن يعرض مشروع الموازنة العــامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بــدء السنة المــالية .

أما موازنة المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها فان القانون هو الذى يحــدد أحكامها (م ١١٧) .

الحساب الختامى ونقل اعتماد من بند الى آخر او تجاوز الاعتماد :

ولا تقتصر مهمة مجلس الشعب على اقــرار الموازنة العامة ، وانما يجب موافقــة المجلس مقــدما على نقل اعتمادات الموازنة من باب الى باب ،

على تجاوز الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة كما يستتبع ذلك اعتماد الحساب الختامي والموازنات المستقلة الملحقة به • ويجب أن يعرض الحساب الختامي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه بابا بابا ويصدر بقانون ، كما يجب عرض التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب ، كما أن للمجلس ان يطلب من الجهاز أى بيانات أخرى (المواد ١١٦ ، ١١٧ ، ١١٨) •

وظائف مالية أخرى لمجلس الشعب :

الى جانب هذه الوظائف المالية للمجلس فان الدستور وضع قيودا على الادارة بالنسبة لبعض القرارات المالية •

فلا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة الا بموافقة مجلس الشعب (م ١٢١) • كما يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافئات التى تتقرر على خزانة الدولة (م ١٢٢) ، فوق أن القانون هو الذى يحدد القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثورة الطبيعية والمرافق العامة ، كما يبين القانون أحوال التصرف بالمجان فى العقارات المملوكة للدولة ، والنزول عن أموالها المنقولة والقواعد والاجراءات المنظمة لذلك (م ١٢٣) •

الوظائف السياسية للسلطة التشريعية

يقع على كاهل الحكومات دائما رسم السياسة العامة للدولة وتحديد خطوطها العامة وقد قررت المادة ٨٦ من الدستور ان مجلس الشعب هو الذى يقر السياسة العامة للدولة ، والى جانب ذلك فان مجلس الشعب يقوم بالرقابة على الحكومة ولأعضائه حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلمانى ولمجلس الشعب تقرير مسئولية الوزراء سواء كانت مسئولية فردية أو مسئولية نظامية ، وذلك على التفصيل الآتى :

اقرار السياسة العامة للدولة :

تتمثل السياسة العامة للدولة فى الأهداف التى تسعى الحكومة تحقيقها فى مختلف مجالات نشاطها ، والحكومة لا تسعى عادة الى تحقيق هدف واحد بعينه وانما تتعدد أهدافها وتتنوع فقد تكون هذه الأهداف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو غير ذلك من الأهداف التى

تسعى الادارة الى تحقيقها ، وقد تكون السياسة العامة للدولة هذه الأهداف مجتمعة أو بعضها ٠

وتتولى الحكومة تحديد السياسة العامة للدولة وذلك باعداد البرامج التى تحدد المصالح الأساسية والحيوية التى تستهدف من ورائها تحقيق أهدافها وغاياتها ٠ واذا كانت الحكومة هى التى تقوم باعداد السياسة العامة ورسم خططها فانه وفقا لنص المادة ٨٦ من الدستور فان مجلس الشعب هو الذى يقرها ٠

الوظائف الرقابية للمجلس :

يراقب مجلس الشعب أعمال السلطة التنفيذية (م ٨٦) وذلك لضمان التزامها بحدود القانون من ناحية ، ولضمان كون الحكومة تعمل لتحقيق مصالح الأمة التى يمثلها البرلمان ٠

ولممارسة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل البرلمان فقد مكن الدستور مجلس الشعب من وسائل عديدة يستطيع بمقتضاها ممارسة رقابته على اعمال الحكومة منها حق اعضاء المجلس فى طرح موضوع عام للمناقشة (م ١٢٩) ، وحق ابداء رغبات (م ١٣٠) ، وحق السؤال (م ١٢٤) ، وحق اجراء تحقيق (م ١٣١) ، وحق الاستجواب (م ١٢٥) ، وحق تقرير المسئولية الوزارية (م ١٢٦) ، وذلك على التفصيل الآتى :

١ ـ حق اعضاء مجلس الشعب فى طرح موضوع عام للمناقشة :

نصت المادة ١٢٩ من الدستور على أنه « يجوز لعشرين عضوا على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزراء بشأنه » ٠

وترتيبا على هذا النص فان من حق عشرين عضوا على الأقل أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة وذلك للوقوف على سياسة الوزراء بشأن هذا الموضوع وذلك ايمانا من المشرع بأن المناقشة الهادئة من شأنها تكفل تحقيق التفاهم مع أعضاء الحكومة بطريقة ودية ، كما ييسر للأعضاء ادراك وجهة نظر الحكومة فى الموضوع المطروح للمناقشة(١) ٠

---

(١) د٠ ماجد الحلو ـ القانون الدستورى ص ١٤٦ ، ١٤٧ ٠

- حق أعضاء مجلس الشعب في ابداء رغبات عامة :

قررت المادة ١٢٨ من الدستور ان « لأعضاء مجلس الشعب ابداء رغبات في موضوعات عامة الى رئيس الوزراء او احد نوابه او احد الوزراء » وتحقيق التعاون بين السلطتين تحقيقا للصالح العام وخير الجماعة فان لأعضاء الشعب ابداء رغبات عامة الى السلطة التنفيذية وابداء الرغبة من المجلس ليس لها قوة القانون ، فقد تاخذ بها السلطة التنفيذية وقد لا تاخذ ، غير ان عدم الأخذ بها يمكن ان يعرض الحكومة للمساءلة عن طريق طرح الثقة بها .

- السـؤال :

نصت المادة ١٢٤ من الدستور على ان « لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء او أحد نوابه او أحد الوزراء او نوابهم أسئلة في اى موضوع يدخل في اختصاصهم . وعلى رئيس مجلس الوزراء او نوابه او من ينيبونه الاجابة على اسئلة الأعضاء . ويجوز للعضو سحب السؤال في اى وقت ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة الى استجواب » .

والسؤال كما اشرنا حق مقرر لأعضاء مجلس الشعب الغرض منه استفادة العضو علما او تنويره في مسألة من المسائل التى يجهلها كما قد يقصد منه لفت نظر الوزير بطريقة مهذبة الى خطأ بسبب سياسته في موضوع معين . ومناقشة السؤال تنحصر بين العضو السائل والوزير الموجه له السؤال ، ولا يجوز أن يشترك في المناقشة غير العضو ، وله ان يتنازل عنه ، واذا لم يقتنع العضو باجابة الوزير فله ان يحوله الى استجواب ولكن في جلسة اخرى .

- حق اجراء تحقيق :

نصت المادة ١٣١ على ان « لمجلس الشعب ان يكون لجنة خاصة او يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط احدى المصالح الادارية او المؤسسات العامة او اى جهاز تنفيذى او ادارى او اى مشروع من المشروعات العامة وذلك من اجل تقصى الحقائق وابلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية او الادارية او الاقتصادية او اجراء تحقيقات في اى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة . وللجنة في سبيل القيام بمهمتها ان تجمع ما تراه من أدلة وان تطلب سماع من ترى سماع اقواله ، وعلى جميع الجهات التنفيذية والادارية ان تستجيب لطلبها وان تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق او مستندات او غير ذلك » .

وهـذا النص يعطى المجلس الحق فى اختيار لجنة من لجان المجلس ، أو اختيار لجنة خاصة لفحص نشاط جهة من وجهات الادارة وذلك من أجل تقصى الحقائق والوقوف على الوضـع الحقيقى داخل الادارة محـل التحقيق وتقـوم اللجنة بابلاغ المجلس بحقيقة الوضـع سواء كان تقصى الحقـائق موضوعه مسالة مالية أو ادارية أو اقتصادية او اى موضوع آخـر .

ومن حق اللجنة أن تجمع ما تراه من ادلة للوقوف على الحقيقة فلهـا سماع الشهود والاطلاع على المستندات ، وأن تستمع من ترى سماع اقواله ، ويجب على الجهات الادارية أن تضـع تحت تصرف اللجنة ما تطلبه من وثائق ومستندات وأن تسهل مهمتها فاذا ما تقاعدت الادارة فان ذلك من شـانه أن يحرك المسئولية الوزارية .

٥ ـ الاســـتجواب :

قـررت المـادة ١٢٥ من الدستور ان « لكل عضو من اعضـاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات الى رئيس مجلس الوزاء او نوابه او الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصهم . وتجـرى المناقشة فى الاستجواب بعـد سبعة أيام على الأقل من تقديمه الا فى حالات الاستعجال التى يراها المجلس وبموافقة الحكومة » .

وقـد افصح المشرع عن المقصود بالاستجواب بأن حـدده بمحاسبة من تناولهم النص فى شأن من الشئون التى تدخل فى اختصاصهم ، ومن هنا فان الاستجواب على خلاف السؤال والتحقيق يتضمن معنى الاتهام لذلك فهو لا يقتصر على عضو البرلمـان والوزير محل الاستجواب وانما يشترك فيه غيره من أعضاء المجلس .

ولكون الاســتجواب قـد ينتهى الى مســئولية الوزارة أو وزير من الوزراء ، وحتى لا يؤخـذ الوزير على غرة فقـد احاطه الدستور بضمانة هى أن تجرى المناقشة فى الاستجواب بعـد سبعة أيام من تقديمه ، ويجـوز تقصير هـذه فى حالة الاستعجال التى يراها المجلس بشرط موافقة الحـكومة على ذلك . وقـد يحرك الاستجواب عـدم اقتناع المجلس برد الوزير أو الوزارة على السؤال ، أو انتهاء لجان التحقيق الى عـدم سلامة موقف الحكومة .

٦ ـ المســئولية الوزارية :

قـررت المـادة ١٢٦ أن « الوزراء مسؤلون امام مجلس الشـــعب عن السياسة العامة للدولة وكل وزير مسئول عن اعمال وزارته » .

« ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم ٠ ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة الا بعد استجواب وبناء على اقتراح عشر اعضاء المجلس » ٠

« ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره فى الطلب قبل ثلاثة ايام على الأقل بعد تقديمه » ٠

« ويكون سحب الثقة باغلبية اعضاء المجلس ، كما ان المادة ١٢٧ نصت على مسئولية رئيس الوزراء » ٠

والمسئولية وفقا لهذا النص مسئولية فردية ، ومسئولية تضامنية على النحو المقرر فى دساتير مصر ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ ، ١٩٦٤ ، اما دستور ١٩٥٦ ، ١٩٥٨ فلم يعرف الا المسئولية الفردية ٠

اولا ـ المسئولية الفردية :

توجه هذه المسئولية الى نواب رئيس الوزراء ، والوزراء ونوابهم ولكن يمكن تحريكها فلا بد من توفر الشروط الآتية :

١ ـ يجب أن يتقدم طلب سحب من عشر عدد اعضاء مجلس الشعب على الأقل ٠

٢ ـ لا يجوز أن يصدر المجلس قراره قبل ثلاثة ايام على الأقل من تقديمه ٠

٣ ـ يجب ان يوافق على سحب الثقة اغلبية المجلس ، والأغلبية هنا اغلبية خاصة هى اغلبية عدد اعضاء المجلس وليس باغلبية الحاضرين واذا ما قرر المجلس سحب الثقة بمن جاء ذكرهم فى النص وجب عليه اعتزال منصبه (م ١٢٨) ٠

ثانيا ـ المسئولية التضامنية :

بعد أن قررت المادة ١٢٦ مبدأ مسئولية الوزارة التضامنية جاءت المادة ١٢٧ لتؤكد هذه المسئولية فقررت ان « لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر اعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ، ويصدر القرار باغلبية اعضاء المجلس ، ولا يجوز ان يصدر هذا القرار الا بعد استجواب موجه الى الحكومة وبعد ثلاثة ايام على الأقل من تقديم الطلب وفى حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريرا يرفعه الى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى اليه من رأى فى هذا الشأن واسبابه » ٠

ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير الى المجلس خلال عشرة أيام ، فاذا عاد المجلس الى اقراره من جديد ، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى ·

ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الاقرار الأخير للمجلس · وتقف جلسات المجلس فى هذه الحالة ·

فاذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا ، والا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة » ·

والواضح أن الدستور تشدد فى اجراءات المسئولية التضامنية وأحاطها باجراءات مشددة بحيث يمكن أن يترجح موقف الحكومة فى النهاية ولكى نقف على هذه المسئولية علينا أن نتتبع خطواتها ·

١ ـ يقدم طلب من عشر الأعضاء على الأقل ـ كما هو الأمر فى المسئولية الفردية ـ بطلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ·

٢ ـ لا يجوز الاقتراع على الثقة الا بعد أن يقدم استجواب للحكومة فى الموضوع الذى يطرح الثقة على الوزارة بشأنه ، وبالطبع فان الاستجواب يجب أن يتم بضماناته التى أشرنا اليها ·

٣ ـ يصدر المجلس قراره بعد ثلاثة أيام من تقديم طلب طرح الثقة ·

٤ ـ اذا ما انتهى المجلس الى تقرير مسئولية رئيس الوزراء يعد المجلس تقريرا يرفعه الى رئيس الجمهورية على أن يتضمن التقرير عناصر الموضوع ، ورأى المجلس ، والأسباب التى أدت اليه ·

٥ ـ اذا لم ير رئيس الجمهورية ما رآه المجلس فيرد التقرير اليه خلال عشرة أيام ·

٦ ـ اذا أصر المجلس على رأيه وأقره من جديد فيجوز لرئيس الجمهورية أن يحتكم للشعب بعرض الأمر عليه فى استفتاء عام ، ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الاقرار الأخير للمجلس ·

٧ ـ اذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لرأى الحكومة فان المجلس يعتبر منحلا بقوة القانون ، لأن عدم موافقة الشعب على رأى المجلس يعد بمثابة سحب للثقة منه عن طريق الشعب أما اذا جاءت نتيجة الاستفتاء عكس ذلك فيقبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة ·

ويلاحظ ان المشرع اعتبر المجلس منحلا بقوة القانون فى حالة تأييد الاستفتاء لموقف الحكومة ، اما اذا كان العكس فان اللفظ الذى جاء به الدستور هو « والا قبل رئيس الجمهورية استقالة رئيس الوزارة » وهو اكثر تهاونا واقل شده من الحكم الذى جاء بشأن المجلس ولذا ما وضعنا فى الاعتبار النتيجة المعهودة للاستفتاءات فى مصر ... فانه على الفور نستطيع ان نعرف نتيجته مقدما ... الامر الذى يترجح موقف الحكومة دائما .

ضمانات السلطة التشريعية

قرر دستور ١٩٧١ العديد من الضمانات التى تكفل استقلاله فى مواجهة سلطات الدولة وعلى الأخص السلطة التنفيذية وقد سبق ذكرها عند الحديث عن الدساتير السابقة ، وسنذكرها بصدد حديثنا عن دستور ١٩٧١ بالقدر الذى يحول دون التكرار مبرزين الأحكام التى استحدثها دستور ١٩٧١ .

اولا ـ استقلال المجلس بوضع لائحته :

نصت المادة ١٠٤ على ان « يضع مجلس الشعب لائحته لتنظيم العمل فيه وكيفية ممارسة وظائفه » وبمقتضى ذلك فان المجلس يستقل بوضع اللائحة المنظمة للعمل داخل المجلس والموضحة لكيفية ممارسته للوظائف الدستورية له .

ثانيا ـ مجلس الشعب وحده المختص بالمحافظة على النظام داخله :

نصت المادة ١٠٥ ان « لمجلس الشعب وحده المحافظة على النظام داخله ويتولى ذلك رئيس المجلس » فرئيس المجلس هو الذى يتولى المحافظة على النظام داخل المجلس وامعانا فى استقلاله لذلك فان حرس مجلس الشعب من رجال الشرطة لا يتبعون وزارة الداخلية وانما يتبعون رئيس المجلس .

ثالثا ـ اختصاص المجلس بالفصل فى صحة عضوية اعضائه :

سبق ان اشرنا عند دراستنا لدستور ١٩٢٣ الى ان الاختصاص المجلس بالفصل فى صحة عضوية اعضائه يتنافى بالصبغة القضائية ، كما قلنا بان دستور ١٩٢٣ لم يحل دون ان يعهد بهذه المهمة الى القضاء لذلك فقد صدر القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥١ الذى وضع فى ظل دستور ١٩٢٣ يقضى باعطاء محكمة النقض هذه المهمة على ان هذه الطريقة من شأنها ان تخل باستقلال المجلس لانها تعطى السلطة القضائية الحق فى البحث فى

صحة عضوية أعضـاء البرلمان لذلك جـاء دستور ١٩٧١ بموقف وسـط حيث تتولى محكمة النقض فحص الطعون ، غير أن سلطة الفصل فى صحـة العضوية للمجلس وهو ما قررته المـادة ٩٣ حيث قررت « أن يختص المجلس بالفصل فى صحة أعضائه ، وتختص محكمة النقض بالتحقيق فى صحـة الطعون المقـدمة الى المجلس بعـد احالتها اليها من رئيسه • ويجب احالة الطعن الى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوما من تاريخ علم المجلس به • ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوما من تاريخ احالته الى محكمة النقض • وتعرض نتيجـة التحقيق والرأى الذى انتهت اليه المحـكمة على المجلس للفصل فى صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجـة التحقيق على المجلس • ولا تعتبر العضوية باطلة الا بقرار يصـدر باغلبيـة ثلث أعضـاء المجلس » وعلى ذلك فان البت فى صحـة العضوية يتم وفـق الشروط الآتيـة :

١ ـ يحال الطعن الى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوما من تاريخ علم المجلس به •

٢ ـ تتولى محكمة النقض فحص الطعن ويجب أن تنتهى من هـذه المهمة خلال تسعين يوما •

٣ ـ تعرض نتيجة التحقيق على المجلس للبت فيه خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على مجلس الشعب •

٤ ـ لا تعتبر العضوية باطلة الا بموافقة ثلث أعضـاء المجلس •• والواضح التشـدد فى اجراءات البت فى صحة العضوية ، فوق طول المـدة التى يبحث فيها الطعن ما بين محكمة النقض ومجلس الشعب •

رابعـا ـ اختصاص المجلس باسقاط عضوية اعضـائه :

كما لايجوز اسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب الا باغلبية ثلث أعضائه وقـد حـددت المـادة ٩٦ شروط اسقاط العضـوية وأوضاعها حيث نصت على انه « لا يجوز اسقاط عضوية أحـد أعضاء المجلس الا اذا فقـد الثقـة والاعتبار • أو فقـد أحـد شروط العضوية ، أو صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها ، أو أخل بواجبات عضويته • ويجب أن يصدر قـرار اسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلث أعضائه » وترتيبا على ذلك فلكى يمكن اسقاط العضوية فيجب أن تتوفر الشروط الآتيـة :

١ ـ أن يكون سبب اسقاط العضوية فقد شرط الثقة والاعتبار ، أو فقد

العضو شرطان من شروط العضويه التى اشرنا اليها ، او يكون قد فقد شرط العامل او الفلاح التى انتخب على اساسها ، او اخل بواجبات العضوية .

٢ - يجب أن يصدر قرار اسقاط العضوية باغلبية ثلثى اعضاء المجلس .

خامسا - المجلس هو الذى يبت فى استقالة اعضائه :

قررت المادة ٩٧ أن « مجلس الشعب هو الذى يقبل استقالة اعضائه » فعلى الرغم من ان اعضاء المجلس قد تم انتخابهم عن طريق الشعب فان المجلس هو الذى يبت فى استقالة أعضائه وذلك لغلبة طابع النظام البرلمانى الذى يقوم عليه الدستور وكون البرلمان يستقل عن هيئة الناخبين ومن ثم تحتم أن يوكل اليه البت فى استقالة اعضائه .

سادسا - مجلس الشعب هو الذى يختار هيئة مكتبه :

كان مجلس النواب فى ظل دستور ١٩٢٣ ، ودستور ١٩٣٠ هو وحده الذى يختار هيئة مكتبه ، فى حين أن مجلس الشيوخ كان الملك يعين رئيسه وفى ظل الدساتير الجمهورية كلها فان البرلمان - مجلس الشعب - يستقل باختيار هيئة مكتبه وهو ما قررته المادة ١٠٣ التى ان « ينتخب مجلس مجلس الشعب رئيسا له ووكيلين فى اول اجتماع لدور الانعقاد السنوى العادى لمدة هذا الدور ، واذا خلا مكان احدهم انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته » .

سابعا - عدم جواز التعامل ماليا مع الدولة :

قررت المادة ٩٥ من الدستور على انه « لا يجوز لعضو مجلس الشعب اثناء مدة عضويته ان يشترى او يستأجر شيئا من اموال الدولة او ان يقايضها عليه او ان يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزما او موردا او مقاولا » وحكمة هذا الحظر هى الحيلولة بين عضو البرلمان وبين استغلال نفوذه متسترا وراء التعاقد ليحصل على ما لا يستحق من اموال الدولة ، كما أنه يحول من ناحية اخرى بين الحكومة ومحاولة محاباة اعضاء المجلس او مجاملتهم على حساب المصلحة العامة وذلك حتى لا يمارسوا عملهم فى الرقابة على اعمالها[1] .

---

(١) د. ماجد الحلو - القانون الدستورى ص ١٢٨ ولا يغيب عنا ما يجرى من تحقيقات فى الآونة الاخيرة مع بعض اعضاء مجلس الشعب الذين كونوا ثروات طائلة تحت شركات الأمن نتيجة للتسهيلات التى يحصل عليها

ثامنا ـ التفـرغ لعضوية مجلس الشـعب :

قـررت المـادة ٨٩ أنه « يجوز للعاملين فى الحكومة وفى القطاع العـام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب • وفيمـا عـدا الحالات التى يحـددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقا لأحكام القانون » •

وهـذا النص من ناحية يجيز للعاملين فى الدولة والقطـاع العـام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب ؟ ومن ناحية ثانية يقضى بتفرغ هؤلاء اذا ما نجحوا فى الانتخاب فيما عـدا الحالات التى يحـددها القانون •

وقـد صـدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الشعب ، وقـد نظم هـذا القانون تفرغ أعضاء المجلس ، وعـدم الجمع بين عضوية المجلس وبعض الوظائف العامة (المواد من ٢٤ الى ٢٨ من القانون) •

وقـد قـرر القانون تفرغ الأعضـاء للعضوية مع احتفاظهم بوظائفهم التى كانوا يشغلونهـا قبل عضـويتهم فى المجلس بكل مالهـا من حقـوق تتعلق بالمرتب والأقدمية كما تحتسب مـدة العضوية فى المعاش ولـه أيضا فى هـذه الحالة أن يجمع بين مرتب وظيفته والمكافئة البرلمـانية بشرط ألا تقـرر للعضو أى معاملة أو ميزة خاصة فى وظيفته أو عمله الأصلى (م ٢٥) وخشية من أن يترتب على احتفاظ عضو البرلمـان بوظيفته الأصـلية أن تحاول الحكومة استخدام مقتضيات السلطة الرئاسية وما يترتب عليهـا من خضوع العضو لها فقـد قـرر القانون أن لا يخضع عضو مجلس الشعب اذا كان من العاملين فى الدولة أو القطاع العام لنظام التقارير السرية السنوية فى جهة عمله الأصلى ويرقى بالأقدمية عند حلول ..ره ، أو اذا رقى بالاختيار من بليه فى الأقدمية اذا كانت الترقية بالاختيار ..وق أنـه لا يجوز للجهـة الأصلية التى ينتمى اليها العضو أن تستخدم .. مواجهته السلطة التاديبية بسبب أعمال وظيفته أو عمله ، كما لا يجوز لها انهاء خدمته بغير الطريق التاديبى الا بعـد موافقـة المجلس وفقـا لمـا تقـرره لائحـة المجلس الداخليـة (م٢٥) •

بمقتضى هـذه الصفة •• والغريب ان هـذا العضو كان يحمـل حمـالا فى الميناء منذ سنوات معدودة •• فوق أن ملايينه تضاعفت عـدة مرات خلال مدة عضويته فى مجلس الشعب •• وهو ما يقتضى وضـع الاجـراءات الفعلية والحقيقية التى تكفل نص المـادة ٩٥ المشـار اليه فى المتن •

واذا كان المبدأ العام هو السماح لموظفي الدولة والقطاع العام بالترشيح لعضوية المجلس النيابي ، الا ان المشرع منع بعض فئات من الاحتفاظ بوظائفهم الأصلية لأن طبيعة عملهم تتعارض مع الجمع في حد ذاته وهم العمد والمشايخ حيث يعتبروا متخلين عن وظائفهم بانقضاء شهر على الفصل في صحة عضويتهم • ما لم يبدى هؤلاء الرغبة في الاحتفاظ بوظائفهم ، وفي هذه الحالة فانهم يفقدوا عضويتهم في المجلس ، كما ان هناك فئات لا تسمح طبيعة عملهم ان يرشحوا انفسهم لعضوية المجلس ومن ثم فان هؤلاء عليهم تقديم استقالتهم قبل الترشيح وتعتبر استقالتهم مقبولة من تاريخ تقديمها وهذه الطوائف هي رجال القوات المسلحة ، الشرطة ، اعضاء السلطة القضائية مع عدم الاخلال بالقواعد المنتظمة لقبول استقالة رجال الجيش والشرطة •

وفي جميع الأحوال يعود هؤلاء الى وظائفهم بمجرد انتهاء مدة النيابة فيما عدا العمد والمشايخ •

وقد استثنى من شرط التفرغ بعض فئات لا يحول عملها بينها وبين قيامهم بوظائفهم النيابية وهذه الفئات هي : مديرو الجامعات ووكلاؤها واعضاء هيئة التدريس والبحوث ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة التي تمارس نشاطا علميا ، والشاغلون لوظائف الادارة العليا بالحكومة او الهيئات المحلية والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها • والشاغلون لوظائف رؤساء مجالس ادارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها •

وفي هذه الحالة للعضو ان يحصل على مرتب الوظيفة والمكافاة البرلمانية بشرط ان لا تقرر له أي معاملة او ميزة خاصة في وظيفته أو عمله الأصلي •

اما اذا كان العضو لا يعمل ابتداء ففي هذه الحالة ، ولكفالة استقلاله وحتى لا تغريه الادارة بوظيفة من الوظائف حتى لا يمارس حقوقه الرقابية فقد منع القانون ان يعين عضو المجلس في الحكومة او القطاع العام اثناء مدة عضويته بالمجلس ويبطل أي تعيين يتم على خلاف ذلك •

خامسا ـ المكافاة البرلمانية :

نصت المادة ٩١ من الدستور على ان « يتقاضى اعضاء مجلس الشعب مكافاة يحددها القانون » •

وقد حدد قانون مجلس الشعب قيمة المكافاة بخمسة وسبعين جنيها ويستثنى من تقاضيها رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وذلك اذا ما كانوا أعضاء فى مجلس الشعب اما مكافاة رئيس المجلس فتساوى مجموع ما يتقاضاه نائب رئيس الجمهورية ولا يجوز الجمع بينها وبين مكافاة العضوية او ما يكون مستحقا له من معاش من خزانة عامة ، كما يمتنع عليه بمجرد اختياره رئيسا للمجلس من مزاولة مهنة تجارية أو غير تجارية ، أو أى وظيفة عامة أم خاصة ، واذا كان من من العاملين فى الدولة أو القطاع العام فيجب أن يتفرغ لرئاسة المجلس ويحتفظ له بوظيفته شانه شان سائر الأعضاء •

اما وكيلى المجلس فيتقاضى كل منهما بدل التمثيل المقرر للوزراء وتسرى عليه أحكامه ولا يجوز الجمع بين هذا البدل وما قد يكون مقررا لوظيفته أو عمله الأصلى من بدلات غير أنه يتقاضى مرتبات وعلاوات وظيفته الأصلية ، فاذا لم يكن موظفا فيحدد مكتب المجلس ما يتقاضاه مقابه تفرغه •

ونفس الاعتبارات التى أشرنا اليها هى التى أدت الى تقرير مكافاة لأعضاء البرلمان ، وهى تمثل ضمانة لتوفير استقلالهم وتفرغهم لأعمال النيابة •

ولم يكتفى القانون بتقرير مكافاة برلمانية لأعضاء المجلس ، ولنما وفر لهم مصاريف الأنتقال وذلك حتى يتمكنوا من اداء واجباتهم البرلمانية واتصالهم بقواعدهم الشعبية لذلك قرر قانون مجلس الشعب أن يكون انتقال الأعضاء من موطنهم الانتخابى الى مقر انعقاد المجلس على نفقة الدولة كما تبين لائحة المجلس التسهيلات الأخرى التى يقدمها لأعضائه •

عاشرا ـ عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس وعضوية المجالس الشعبية الأخرى :

لكى يتفرغ الأعضاء لواجباتهم البرلمانية ، وحتى لا يحتكر بعض الأفراد عضوية المجالس الشعبية على اختلاف مستوياتهم ، فقد منع قانون مجلس الشعب الجمع بين عضويته وعضوية المجالس الشعبية المحلية ، أو لجان العمد والمشايخ ، كما منع الجمع بين عضويته وعضوية مجلس الشورى •

حادى عشر ـ استقلال المجلس بوضع موازنته :

ولكفالة استقلال المجلس فانه وحده يستقل بوضع موازنته وتدرج هذه الموازنة رقما واحدا فى الموازنة .

ثانى عشر ـ المجلس يستقل بوضع جدول اعماله :

يستقل المجلس بوضع جدول اعماله دون تدخل من اى جهة اخرى وهو ما يكفل له الاستقلال .

ثالث عشر ـ الحصانة البرلمانية :

سبق ان اشرنا الى ان دساتير مصر قد وفرت « الحصانة البرلمانية » لأعضاء البرلمان وذلك لحمايته وتحصينه ضد اى عسف أو تنكيل من السلطة التنفيذية لتحول بينه وبين اداء واجبه البرلماني ، ذلك ان السلطة التنفيذية قد تلجأ الى الكيد والبطش بعضو المجلس فتلفق له تهمة من التهم لتحول بينه وبين حضور جلسة هامة ، أو تقصد من ذلك التنكيل به جزاء خراجها فى المجلس ، ومن هنا تقررت الحصانة البرلمانية وبمقتضاها لا يجوز اتخاذ اجراءات جنائية ضد عضو المجلس فى اثناء انعقاده الا بعد الحصول على اذن المجلس وذلك فيما عدا حالة التلبس اما فى غير دور الانعقاد فتعذر الحصول على اذن المجلس فيتعين الحصول على اذن رئيس المجلس ، ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من اجراءات ضد عضو مجلس الشعب (م٩٩) .

لذلك تعد ضمانة جوهرية لكفالة قيام مجلس الشعب بواجباته ، كما انها من النظام العام ، وهى لا تتعلق بمسئولية العضو وانما يتعلق الأمر عند التأكد من عدم وجود شبهة سياسية وراء الاتهام ، كما انها تقتصر على عدم اتخاذ الاجراءات الجنائية فهى لا تسرى على اتخاذ اجراءات المسئولية المدنية ، كما انه يجوز اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد شركائه ، كما انها تقتصر على شخص العضو فلا تمنع من تفتيش منزله أو رسائله أو اتخاذ اى اجراء لا يؤثر على حريته . وهى مقررة لجميع الأعضاء سواء المنتخبين منهم أو المعينين .

رابع عشر ـ عدم المسئولية :

تقتصر الحصانة على عدم جواز اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد عضو المجلس الا بعد الحصول على اذنه ، أما عدم المسئولية فانها تمتد الى عدم مسائلة العضو عن بعض الجرائم التى تقع منه اثناء قيامه بوظيفته .

وقــد بينت المادة ٩٨ من الدستور هـذه الضـمانة فقـررت أن « لا يؤاخذ أعضــاء مجلس الشعب عما يبـدونه من الأفكار والآراء فى أداء أعمالهم فى المجلس أو لجانه » ٠

وذلك على النحو الذى بيناه تفصيليا عندما تكلمنا عن قاعدة عـدم المسئولية فى دساتير مصر السابقة ٠

مباشرة مجلس الشعب لأعماله

الفصــــل التشريعى :

الفصـل التشريعى يتحـدد بالمدة المحــددة للمجلس وقـد نصت المادة ٩٢ من الدستور على أن « مـدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تاريخ اول اجتماع له ، ويجرى الانتخاب لتجـديد المجلس خلال الستين يوما السابقة على انتهاء مـدته » ومن ثم فالفصل التشريعى لمجلس الشعب المصرى هو خمس سنوات ٠

غير ان مـدة الفصــل التشريعى يمكن ان تمتـد وذلك فى الحالات التى يتعذر فيها اجراء الانتخاب لضرورة ملحة ، ففى هـذه الحالات تمتد مـدة المجلس وبالتالى الفصل التشريعى وذلك بقانون بنـاء على اقتراح رئيس الجمهورية الى حين انتخـاب المجلس الجـديد ، ورئيس الجمهورية هـو الذى يعلن انتهاء حالة الضرورة بمجرد زوال اسـبابها ويشــتمل القـرار الصــادر بانهـاء حالة الضرورة على دعوة الناخبين لاجـراء انتخـابات فى ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ الاعلان (المـادة الرابعـة من قانون مجلس الشعب) ٠

دورات المجلس :

والفصل التشريعى ينقسم الــى دورات سنوية ينعقد خلالها المجلس ، ومجموع هـذه الدورات هو الفصل التشريعى ٠ وعلى ذلك فالفصل التشريعى يحتوى على عـدد من ادوار الانعقاد العـادية يماثل مـا ينطوى عليـه من سنين ، ولا يعنى ذلك أن الدور التشريعى يستمر سـنة بكاملها ، ذلك ان المجلس تتوقف اجتماعاته لبضعة اشهر هى أجازة المجلس ليسـتريح الأعضاء ويتمكنوا من الاتصـال بناخبيهم للوقوف على آراء الجماهير ٠

ورئيس الجمهورية هو الذى يدعو المجلس للانعقاد فى الدور السـنوى العادى على أن يتم ذلك قبل الخميس الثانى من شهر نوفمبر ، فاذا لم يدع المجلس فانه يجتمع بقوة القانون فى اليوم المذكور ، ومـدة الانعقاد العـادى

سبعة أشهر على الأقل، كما أن رئيس الجمهورية هو الذى يفض دورات المجلس العادية، غير أنه لا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة.

الدورات غير العادية:

وإلى جانب الدورات العادية، يجتمع المجلس فى دورات طارئة أو غير عادية وذلك فى حالتين الأولى حالة الضرورة، والثانية بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب، كما أن رئيس الجمهورية هو الذى يعلن فض الدورات غير العادية (م ١٠٢).

الجلسات:

وخلال الدور التشريعى يعقد المجلس جلساته وهو يحددها بنفسه وجلسات المجلس علنية . غير أنه يجوز أن ينعقد فى جلسة سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة، أو بناء على طلب رئيسه أو عشرين عضواً من أعضائه على الأقل ، والمجلس هو الذى يقرر ما إذا كانت المناقشة تجرى فى جلسة علنية أو سرية.

المبحث الثانى

السلطة التنفيذية

المطلب الأول

تكوين السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية فى دستور ١٩٧١م من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وعلى ذلك نصت المادة ١٣٧ من الدستور على أن «يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور» كما نصت المادة ١٥٣ من ذات الدستور على أن «الحكومة هى الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم». ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة كما نصت المادة ١٣٨ من ذات الدستور على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء

السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور» وعلى ذلك فإن السلطة التنفيذية فى ظل هذا الدستور تقوم على الثنائية وهذه سمة من سمات النظام البرلمانى. وذلك الوضع كان فى ظل دستور ١٩٦٤ على النحو الذى سبق بيانه بخلاف الوضع الذى كان قائماً فى ظل دستور ١٩٥٦ ودستور ١٩٥٨ وسوف نتكلم أولاً عن رئيس الجمهورية؛ ثم نتكلم عن الحكومة «مجلس الوزراء» وكيفية تكوينها.

رئيس الجمهورية

يحتل رئيس الجمهورية فى ظل دستور ١٩٧١ وضع متميزاً لا تعرفه النظم البرلمانية التى تجعل سلطات رئيس الجمهورية مجرد سلطات اسمية يمارسها عن طريق الوزارة المسئولة فى حين أن دستور ١٩٧١ وأن كانت سمته فى تكوين السلطة التنفيذية يقوم على النظام البرلمانى، إلا أنه خول لرئيس الجمهورية سلطات حقيقية قد تفوق السلطات التى يمارسها رئيس الدولة فى النظام الرئاسى ولبيان وضع رئيس الجمهورية فى دستور ١٩٧١ علينا أن نتناول الشروط التى يجب أن تتوفر فى المرشح لرئاسة الجمهورية، ثم نتكلم عن أهمية ووضع رئيس الجمهورية فى ظل هذا الدستور، ثم كيفية اختياره والتعديل الدستورى الذى تم فى ٢٠٠٥/٥/٢٥ بشأن طريقة اختيار رئيس الجمهعورية والعدول عن الطريقة التى نصت عليها الدساتير الجمهورية ابتداء من دستور ١٩٥٦ وانتهاء بالمادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ التى تعدلت فى ٢٠٠٥/٥/٢٥م.

شروط رئيس الجمهورية فى ظل دستور ١٩٧١

وهى ذات الشروط التى أشرنا إليها تفصيلاً فى دساتير ١٩٥٦، ١٩٥٨، ١٩٦٤ عدا شرط السن، فقد كان سن رئيس الدولة فى هذه الدساتير لا يقل عن ٣٥ سنة فى حين أن المادة ٧٥ من دستور ١٩٧١ اشترطت أن لا يقل عن أربعين سنة وتتحدد هذه الشروط فيما يأتى:

الجنسية: تحرص الدساتير المعاصرة على اشتراط الجنسية فى المرشحين لرئاسة الجمهورية، وهو شرط منطقى لضرورة توفر الولاء فى المرشحين لهذا

المنصب الرفيع وتحقق الارتباط الوثيق بالدولة التي يرنو إلى رئاستها إرتباطاً وثيقاً، مما يؤدي في حالة فوزه في الانتخابات إلى توفر الولاء السياسي والحرص على المصلحة العامة والاهتمام بأمورها، لذلك نجد كثيراً من الدساتير تتشدد في هذا الشرط ولا تكتفي بمجرد الجنسية فتشترط أن يكون متمتعاً بالجنسية الأصلية وليس الجنسية الطارئة وهي التي تتوفر للمتجنسين الذين يحصلون على جنسية دولة أخرى، كما أن بعض الدساتير إمعاناً في التأكد من الولاء المطلق للدولة تحول دون مزدوجي الجنسية والترشح لهذا المنصب الرفيع حتى لا يتوزع ولاءه بين أكثر من وطن ويبرر ذلك في ضرورة الإمعان في الإحتياط لخطورة المنصب باعتباره أهم المناصب في الدولة وهو ما يحتم أن يكون رئيس الدولة عريقاً في انتمائه إلى الدولة وعدم توزع ولائه بين أكثر من دولة، بل تشددت بعض الدساتير ولم تكتف باشتراط تمتع المرشح بالجنسية الأصلية بل تطلبت أن يكون من أبوين وجدين يحملون الجنسية الأصلية وذلك لذات المبررات التي أدت إلى اشتراط الجنسية الأصلية.

وقد حرصت دساتير جمهورية مصر على ضرورة توافر الجنسية وإن تشدد دستور ١٩٥٦ في المادة ١٢٥ منه، دستور ١٩٦٤ في المادة ١١٠ منه على ضرورة أن يكون رئيس الدولة مصرياً من أبوين وجدين مصريين في حين اكتفت المادة ٧٥ من دستور ١٩٧١ بالنص على اشتراط أن يكون مصرياً من أبوين مصريين.

السن: تحرص الدساتير الجمهورية على اشتراط أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية قد بلغ سناً معينة، ودائماً ما تحرص هذه الدساتير إلى التوسط في هذا التحديد فهي لا تنزل بهذا السن إلى سن الرشد (٢١ سنة) كما لا ترتفع به إلى حد الشيخوخة بحيث يوفر قدراً من الدراية والخبرة السياسية وإن كانت بعض الدساتير وهي قليلة تكتفي بسن الرشد العادي ومنها ما تشددت في هذا الشرط إلى حد المبالغة على سبيل المثال نجد الدستور الإيطالي الصادر ١٩٤٧ في المادة ٨٤ منه يشترط ألا يقل المرشح عن خمسين سنة، ومنها ما يشترط ألا يقل عن ثلاثين سنة كما هو الأمر في دستور فرنسا الصادر ١٨٤٨ ومنها ما يشترط الأربعين كدستور اندونيسيا في المادة ٨٥ منه ومنها ما حدد السن بخمسة وأربعين عاماً كدستور

الصومال الصادر ١٩٦٠ أما فى مصر فقد اشترطت المادة ١٢٠ من دستور ١٩٥٦ المادة ١٠١ من دستور ١٩٦٤ ألا يقل سن المرشح عن خمس وثلاثين سنة ميلادية إلا أنه فى ظل دستور ١٩٧١ رفع المشرع الدستورى هذا السن فأصبح ألا يقل سن المرشح لرئاسة الجمهورية عن أربعين سنة ميلادية وهو ما نصت عليه المادة ٧٥ من هذا الدستور.

التمتع بالحقوق المدنية والسياسية

تشترط كافة الدساتير الجمهورية على ضرورة أن يكون المرشح لرئاسة الدولة متمعاً بالحقوق المدنية والسياسية وهذا ما ورد عليه النص فى المواد ١٢٠ من دستور ١٩٥٦، ١٠١ من دستور ١٩٦٤ و٧٥ من دستور ١٩٧١.

وعلى ذلك فيتعين أن يتوفر فى المرشح أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية غير محروم منها مؤبداً أو مؤقتاً ومن ناحيتنا فإننا نرى بأنه وإن كان يحق للمشرع حرمان بعض الطوائف وعزلها من ممارسة الحقوق السياسية إلا أن ذلك يجب أن يكون فى أضيق نطاق وفى حدود ما يتطلبه الصالح العام ولا يطبق إلا بعد وضع المعايير المحددة والدقيقة وأن لا يترك للأهواء السياسية والتسلط الحزبى والمذهبى وقد توسع دستور ١٩٦٤ فى حرمان فئات كثيرة من ممارسة حقوقها السياسية وقد كان ذلك مثاراً للاستهجان لمنافاته مع المبدأ الديمقراطى خصوصاً وقد شمل فئات كثيرة لا يشك فى ولائها للوطن.

أن يكون مسلماً ذكراً:

لم تتضمن دساتير مصر الجمهورية ما يشير إلى ضرورة أن يكون المرشح لرئاسة الدولة مسلماً، ولكن الفقه المصرى مجمع على أن هذا الشرط مستمد من تلك النصوص التى أشارت إليها الدساتير المصرية سواء فى العهد الملكى أو الجمهورى من أن دين الدولة الإسلام «م ١٤٩ من دستور ١٩٢٣، م٣ ١٩٥٦، م٥ من دستور ١٩٦٤، م٢ من دستور ١٩٧١ فهذه النصوص تحتم أن يكون المرشح لرئاسة الدولة مسلماً لأنها تشكل النظام العام فى الدولة باعتبار أن دين الدولة الإسلام حيث لا يعقل وقد نصت هذه الدساتير على أن دين الدولة

الإسلام، فضلاً عن أن دستور ١٩٧١ لم يكتف بذلك وإنما نص على أن مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع أن يتولى غير مسلم رئاسة الدولة وكل ذلك يستوجب بالضرورة أن يكون المرشح لرئاسة الدولة مسلماً، كما يستوجب النص على أن دين الدولة الإسلام، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية ذكراً . وهو ما إنتهى إليه معظم رجال الفقه الدستورى المصرى، وذلك باعتبار أن هذا الشرط مستنبط من النظام العام فى الدولة الذى يتشكل من مجموعة المبادئ والقواعد التى قررتها الشريعة الإسلامية، ومن بين هذه المبادئ عدم جواز توليه المرأة رئاسة الدولة الأمر الذى يستوجب عدم جواز ترشيح المرأة أو اختيارها لهذا المنصب وذلك إعمالاً لقواعد النظام العام المستمد من أحكام الشريعة الإسلامية، ولإجماع علماء المسلمين على عدم جواز تولية المرأة رئاسة الدولة.

مركز رئيس الدولة فى ظل دستور ١٩٧١

سبق أن أشرنا إلى أن الدساتير الجمهورية منذ دستور ١٩٥٦ وحتى ٢٠٠٥/٥/٢٥ تاريخ الموافقة على تعديل المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ أخذ بنظام الترشيح الفردى بحيث لا يكون أمام الناخبين سوى مرشح واحد يفرضه البرلمان على هيئة الناخبين.

وإذا أخذ فى الاعتبار أنه فى ظل دستورى ١٩٥٦، ١٩٦٤ لم يكن يعرف النظام السياسى المصرى التعددية الحزبية حيث كان النظام فى هذه الفترة يجرم التعددية الحزبية ويقوم على النظام الشمولى وفرض التنظيم السياسى الواحد وتجسد هذا فى ظل دستور ١٩٥٦ فى الاتحاد القومى ثم فى ظل دستور ١٩٦٤ أخذ بنظام الاتحاد الاشتراكى ولم يسمح بالتعددية الحزبية إلا بمقتضى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الذى سمح ولأول مرة بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ بالتعددية الحزبية.

وعلى ذلك ففى ظل دساتير ١٩٥٦، ١٩٦٤، و١٩٧١ حتى القانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧ فإن البرلمان كان يفرض على الناخبين مرشحاً واحداً على النحو الذى يقرره التنظيم السياسى الواحد.

وبعد ظهور الأحزاب السياسية لم يختلف الأمر كثيراً فقد حل الحزب الحاكم «الوطنى الديمقراطى» محل التنظيم السياسى الواحد وإن ظهرت الأحزاب السياسية على الساحة السياسية إلا أنها أحزاب ضعيفة لم تجد أى صدى لها فى الشارع المصرى ولم يكن لها أى أثر فى الشارع السياسى رغم وصول عددها إلى عشرين حزباً لا يذكر الشارع المصرى أكثرها، الأمر الذى أدى إلى سيطرة حزب الأغلبية على عملية الترشيح، وحيث أن دور رئيس الجمهورية فى الحياة السياسية فى ظل دستور ١٩٧١ يختلف عن الأدوار التى يمارسها رؤساء الجمهورية فى الأنظمة الديمقراطية: البرلمانى، الرئاسى، نظام حكومة الجمعية فرئيس الدولة فى النظام البرلمانى يملك سلطات اسمية لا يمارسها حقيقة وإنما تمارسها الوزارة المسئولية أمام البرلمان لذلك تقوم السلطة التنفيذية على الثنائية، فإلى جانب رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيساً للجمهورية توجد الوزارة المسئولة التى تمارس الوظائف المنوطة برئيس الدولة ويقوم البرلمان بالمساءلة سواء أكانت المسئولية فردية أم تضامنية. فى حين أن النظام الرئاسى تنتفى فيه هذه الثنائية حيث يتولى هذه السلطة رئيس الدولة الذى يهيمن هيمنة كاملة على السلطة التنفيذية بضوابط مخففة على النحو الذى يقوم عليه النظام الرئاسى.

أما النظام الدستورى المصرى فى ظل دستور ١٩٧١ فهو خليط من النظام البرلمانى فضلاً عن الأخذ بالنظام الرئاسى حيث خول لرئيس الجمهورية سلطات واسعة على النحو المعروف فى النظام الرئاسى، بل خول لرئيس الدولة سلطات لم يخولها النظام الرئاسى لرئيس الدولة حيث أن دستور ١٩٧١ خول لرئيس الدولة سلطات فى نطاق التشريع والقضاء فضلاً عن سلطات واسعة فى نطاق السلطة الإدارية وهذه السلطات جميعها سلطات فعلية يمارسها فى الحياة السياسية مما يجعل دور الحكومة «الوزارة» دوراً ثانوياً.

ففى نطاق السلطات السياسية فهو وفقاً لنص المادة ٧٣ الذى يسهر على تأكيد سيادة الشعب، وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى.

كما أنه وفقاً للمادة ٧٤ إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ من الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجرى الاستفتاء على ما إتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها. كما أنه وفقاً لنص المادة ١٥٢ له أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا، أما فى نطاق التشريع فلم يكتف الدستور بتخويل رئيس الجمهورية إصدار اللوائح التنفيذية (م١٤٤) واللوائح التنظيمية (م١٤٦) ولوائح الضبط (م١٤٥). وإنما خول له حق إصدار القوانين (م١١٢) وحق اقتراح القوانين (م١٠٩) وإحالة ما يراه من موضوعات لمناقشتها فى مجلس الشورى (م١٩٥) كما له حق الاعتراض على القوانين (م١١٣) وله حق حل مجلس الشعب (م١٣٦) كما له إصدار قرارات لها قوة القوانين بتفويض من المجلس النيابى (م١٠٨) كما له إصدار قرارات لها قوة القوانين فى غيبة المجلس (م١٤٧) وله حق إعلان حالة الطوارئ فى وجود البرلمان (م١٤٨) وله حق طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور (م٨٩) كما له حق تعيين عشرة أعضاء فى مجلس الشعب (م٨٧) وله حق تعيين ثلث أعضاء مجلس الشورى (م١٩٦) فضلاً عن حق دعوة البرلمان للانعقاد فى الدورات العادية (م١٠١) والدورات غير العادية (م١٠٢) كما أنه هو الذى يفض دورات البرلمان العادية وغير العادية.

فضلاً عما خوله له الدستور فى نطاق السلطة القضائية فهو الرئيس الأعلى للمجلس الأعلى للهيئات القضائية (م١٧٣) وهو الذى يعين رؤساء الهيئات القضائية (رئيس مجلس الدولة، رئيس محكمة النقض، رئيس هيئة قضايا الدولة، رئيس هيئة النيابة الإدارية) كما أنه يملك سلطة العفو عن العقوبة أو تخفيفها (م١٤٩) فضلاً عن أنه هو الذى يبرم المعاهدات ويبلغها إلى مجلس الشعب (م١٥١).

أما فى نطاق السلطة التنفيذية فهو الرئيس الأعلى لها (م١٣٧) كما أنه يضع مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرف مع الوزارة على تنفيذها (م١٣٨) وهو الذى يعين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وله حق إعفائهم من مناصبهم (م١٤١) وهذه السلطات التى أشرنا إليها لا يعرفها النظام

الرئاسى بل هى تفوق ما خوله النظام الرئاسى لرئيس الدولة، كما لا يعرفها النظام البرلمانى لأن النظام البرلمانى يجعل سلطات رئيس الدولة سلطات اسميه لا تمارس إلا من خلال الوزراة المسئولة أمام البرلمان.

هذا وإذا كان دستور ١٩٧١ قد خول للبرلمان حق مساءلة نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء (م١٣٦) وحق مساءلة رئيس مجلس الوزراء (م١٣٧) إلا أن الدستور كبل إقرار هذه المسئولية بالعديد من القيود (م١٣٧).

من كل ذلك نتبين أن رئيس الدولة فى دستور ١٩٧١ يملك سلطات حقيقية وواسعة وفى جميع المجالات السياسية والتشريعية والقضائية والإدارية مما يتعين معه عدم الأخذ بالترشيح الفردى الذى يسلب الأمة حق الاختيار بين أكثر من مرشح فضلاً عن ضرورة وجود ضوابط دقيقة لممارسة هذه السلطات مما استتبع ضرورة تعديل طريقة اختيار رئيس الدولة.

طريقة اختيار رئيس الجمهورية

منذ دستور ١٩٥٦ ومروراً بدستور ١٩٦٤ حتى دستور ١٩٧١ وطريقة اختيار رئيس الجمهورية تتم بنمط واحد إلى أن تعدلت الطريقة بتعديل المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ وذلك إعمالاً للاستفتاء الدستورى الذى تم فى ٢٠٠٥/٥/٢٥ وذلك على النحو التالى:

أولاً: فى ظل دستور ١٩٥٦:

نصت المادة ١٢١ من دستور ١٩٥٦ على ما يلى «يرشح مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه رئيس الجمهورية، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه. ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء، فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره ويتبع فى شأنه الطريقة ذاتها.

ووفقاً لهذا النص يتم اختيار رئيس الجمهورية على مرحلتين الأولى وتتم داخل البرلمان «مجلس الأمة» ولا يجوز أن يرشح المجلس أكثر من مرشح وهذا

الحاكم مستفاد من عبارة المادة ١٢١ وعلى ذلك فإن دستور ١٩٥٦ أخذ بالترشيح الفردى، أما المرحلة الثانية وهى مرحلة الاستفتاء فهى تتم بعرض المرشح على الشعب فإذا حصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم (٥٠% + ١) يعتبر المرشح فى هذه الحالة رئيساً للجمهورية، فإذا لم يتحقق ذلك تعاد الإجراءات من جديد وقد تعرضنا لذلك عند الحديث عن طريقة اختيار رئيس الجمهورية فى ظل دستور ١٩٥٦.

ثانياً: اختيار رئيس الجمهورية فى ظل دستور ١٩٦٤

نصت المادة ١٠٢ من دستور ١٩٦٤ على أن «يرشح مجلس الأمة رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه».

«ويتم الترشيح فى مجلس الأمة لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل».

«ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثى أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه» «فإذا لم يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المشار إليها أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من التصويت الأول، ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه» «ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء» «فإذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره ويتبع فى شأنه الطريقة ذاتها».

وقد احتفظ دستور ١٩٦٤ بطريقة اختيار رئيس الجمهورية على مرحلتين إلا أنه غير جوهر الطريقة الأولى حيث استلزم أن يتم الترشيح من قبل أعضاء مجلس الأمة بعدد لا يقل عن ثلث عدد الأعضاء وهذا إجراء جديد لم ينص عليه دستور ١٩٥٦ والهدف منه كما زعم تجنب ترشيح من لا يتمتعون بشعبية داخل المجلس فضلاً عن الحد من اقتراحات الترشيح لهذا المنصب من أعضاء البرلمان «مجلس الأمة» فإذا تم الترشيح من قبل ثلث عدد الأعضاء، يعرض الترشيح على أعضاء البرلمان، فإذا حصل على أغلبية الثلثين يعرض المرشح على المواطنين

لاستفتائهم فيه فإذا لم يحصل على أغلبية الثلثين يعاد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ التصويت الأول وفى هذه الحالة يكتفى بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس (٥٠% + ١) وفى حالة عدم حصوله على الأغلبية المطلقة يرشح المجلس غيره وتتبع بشأنه ذات الإجراءات، أما المرحلة الثانية وهى مرحلة الاستفتاء فهى على الوضع الذى نص عليه دستور ١٩٥٦. فإذا حصل المرشح على أغلبية من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء (٥٠% + ١) من عدد من أدلوا بأصواتهم صار رئيساً للجمهورية، فإذا لم يحصل على هذه النسبة أعيدت الإجراءات من جديد.

ثالثاً: طريقة اختيار رئيس الجمهورية فى دستور ١٩٧١

نصت المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ على أن «يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه».

«ويتم الترشيح في مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل».

«ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثى أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه» «فإذا لم يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المشار إليها أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من التصويت الأول، ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه» «ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء» «فإذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره ويتبع فى شأنه الطريقة ذاتها».

وهذا النص مأخوذ حرفياً بألفاظه وأحكامه من نص المادة ١٠٢ من دستور ١٩٦٤ التى أشرنا إليه والفرق الوحيد بين نص المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ والمادة ١٠٢ من دستور ١٩٦٤ هو استبدال كلمة «مجلس الأمة» بكلمة «مجلس الشعب» إعمالاً للدستور الذى غير مسمى البرلمان من مجلس الأمة إلى مجلس الشعب.

وأخذ دستور ١٩٧١ كسابقة بنظام الترشيح الفردى من قبل البرلمان «مجلس الشعب». وقد طرح أثناء وضع مشروع هذا الدستور قيام المجلس بترشيح مرشحين وليس مرشحاً واحداً وما يتضمنه ذلك من تقوية النمو السياسى الذى يتحقق بطرح أكثر من مرشح المرحلة الثانية وفى النهاية رفض هذا الاقتراح هو أخذ بنظام المرشح الواحد وفضل الأخذ بنظام المرشح الفردى.

تعديل المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١

يلاحظ أن جانبا من الفقه كان يرى أن المادة ٧٦ المشار إليها لا تحول دون ترشيح أكثر من مرشح حيث يستطيع المجلس أن يرشح أكثر من واحد، بل يستطيع أن يرشح ثلاثة باعتبار أن ترشيح رئيس الدولة يتم عن طريق ثلث عدد الأعضاء وهذا الرأى يستحيل أن يتحقق فى التطبيق لأنه يشترط فى المرشح قبل عرضه على الاستفتاء الشعبى أن يحصل على ثلثى أصوات أعضاء المجلس ومن ثم فإنه يستعصى من الناحية العملية أن يحصل أكثر من مرشح على ثلثى أصوات أعضاء مجلس الشعب.

تعديل المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١

فى ٢٦ من فبراير ٢٠٠٥ طلب رئيس الجمهورية من مجلس الشعب تعديل المادة ٧٦ من الدستور بحيث يعطى لناخبى رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب الحر المباشر لاختيار رئيس الجمهورية بدلاً من الطريقة المتبعة منذ العمل بدستور ١٩٥٦ على النحو الذى أشرنا إليه وما قضت به المادة ١٢١ من هذا الدستور.

وتعديل هذه المادة يمثل الحد الأدنى للمطالبات الشعبية التى تنادى بها العديد من المصلحين الذين يسعون إلى الإصلاح الدستورى حيث أن الدستور الحالى لم يعد يواكب ما طرأ على الحياة السياسية فى مصر من تغييرات فضلاً عن وجود نصوص تتعارض مع الواقع السياسى فى مصر وما طرأ على مصر من تحولات منذ عام ١٩٧١ حتى الآن فقد طالب البعض بضرورة وضع دستور جديد يتواكب مع هذه التطورات وزخر الشارع السياسى باتجاهات عديدة تطالب

بالإصلاحات الدستورية كتحديد مدة الرئاسة، وتحديد سلطات رئيس الجمهورية ومساءلته وفى المقابل تخويل الوزارة سلطات حقيقية. غير أن الحزب الحاكم أجهض هذه المحاولات واقتصر الأمر على تعديل المادة ٧٦ من الدستور.

فضلاً عن أن تعديل هذه المادة لم يلب ما سعى إليه فقهاء القانون الدستورى الذين كان يسعون إلى فتح الباب للمرشحين دون وضع أى قيود ويكون الأمر متروكاً للناخبين ويكون الحكم فى النهاية لصناديق الانتخاب وما يتمتع به المرشحون من شعبية لدى الناخبين وجاءت صياغة هذه المادة فى نحو ٦٥٠ كلمة كما تضمنت أحكاماً لا تتفق مع صياغة الدساتير وقد اتخذت الإجراءات المنصوص عليها فى المادة ٨٩ من الدستور، والمادة ١٩٥ التى توجب أخذ رأى مجلس الشورى فى تعديل المادة ٧٦ وإضافة مادة جديدة وهى المادة ١٩٢ مكرر من الدستور.

وفى ٢٠٠٥/٥/٢٥ تم إجراء الاستفتاء على تعديل المادة ٧٦ وإضافة مادة جديدة وهى المادة ١٩٢. وقد أسفر الاستفتاء على الموافقة على تعديل المادة ٧٦ وإضافة المادة ١٩٢

نص المادة ٧٦ بعد تعديلها

«ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السرى العام المباشر. ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبى ومحلى للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل. ويزداد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسى الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أى من هذه المجالس. وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله.

وللأحزاب السياسية التى مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، واستمرت طوال هذه المدة فى ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها فى آخر انتخابات على نسبة ٥% على الأقل من مقاعد المنتخبين فى كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى، أن ترشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئتها العليا وفقاً لنظامها الأساسى متى مضى على عضويته فى هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

واستثناء من حكم الفقرة السابقة، يجوز لكل حزب سياسى أن يرشح فى أول انتخابات رئاسية تجرى بعد العمل بأحكام هذه المادة أحد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو سنة ٢٠٠٥م ، وفقاً لنظامه الأساسى.

وتقدم طلبات الترشيح إلى لجنة تسمى «لجنة الانتخابات الرئاسية» تتمتع بالاستقلال ، وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً، وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد، يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثنين الأخرين مجلس الشورى وذلك بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين وذلك لمدة خمس سنوات، ويحدد القانون من يحل محل رئيس اللجنة أو أى من أعضائها فى حالة وجود مانع لديه.

وتختص هذه اللجنة دون غيرها بما يلى:

١- إعلان فتح باب الترشيح والإشراف على إجراءاته وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.

٢- الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز.

٣- إعلان نتيجة الانتخاب.

٤- الفصل فى كافة التظلمات والطعون وفى جميع المسائل المتعلقة باختصاصها بما فى ذلك تنازع الاختصاص.

٥- وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصاتها.

وتصدر قراراتها بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل، وتكون قراراتها نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ. ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة.

كما يحدد القانون القواعد المنظمة لترشيح من يخلو مكانه من أحد المرشحين لأى سبب غير التنازل عن الترشيح فى الفترة بين بدء الترشيح وقبل انتهاء الاقتراع.

ويجرى الاقتراع فى يوم واحد وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التى تتولى مراحل العملية الانتخابية والفرز، على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية. وذلك كله وفقاً للقواعد والإجراءات التى تحددها اللجنة.

ويعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، فإذا لم يحصل أى من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات، فإذا تساوى مع ثانيهما غيره فى عدد الأصوات الصحيحة اشترك فى انتخابات الإعادة، وفى هذه الحالة يعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة.

ويتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للترشيح مرشح واحد، أو لم يبق سواه بسبب تنازل باقى المرشحين أو لعدم ترشيح أحد غير من خلا مكانه، وفى هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة. وينظم القانون ما يتبع فى حالة عدم حصول المرشح على هذه الأغلبية.

ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور. وتصدر المحكمة قرارها فى هذا الشأن خلال خمسة عشر

يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها. فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار. وفي جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة، وينشر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره».

وأضيفت المادة ١٩٢ مكرر للدستور ونصها:

«تستبدل كلمة «الانتخاب» بكلمة «الاستفتاء» أينما وردت في الدستور فيما يتعلق باختيار رئيس الجمهورية».

وقد اعترضت الأحزاب السياسية عدا الحزب الحاكم، كما اعترضت قوى المعارضة والمجتمع المدني على ما آل إليه تعديل المادة ٧٦ والذى خيب ما كان يصبوا إليه مؤيدو الإصلاح الدستوري.

الانتخابات الرئاسية في سبتمبر ٢٠٠٥م

بعد تعديل المادة ٧٦ من الدستور

وتمهيداً لانتخابات الرئاسة في ظل التعديل الجديد للدستور والتى كان مقرراً لها ٧ سبتمبر ٢٠٠٥م تشكلت اللجنة العليا للانتخابات وكان معظم أعضائها من رجال القضاء الحاليين والسابقين وبعض الشخصيات العامة وتكونت من عشرة أعضاء إلى جانب أمانة عامة تكونت من خمس مستشارين من الهيئات القضائية وتقدم للترشيح إعمالاً للمادة ٧٦ بعد تعديلها عشرة مرشحين وهم مرشح الحزب الوطنى الديمقراطى، مرشح حزب الوفد، مرشح حزب الغد، مرشح حزب مصر العربي الاشتراكى، مرشح حزب التكافل الاجتماعى، مرشح الحزب الاتحادى الديمقراطى، مرشح الحزب الدستورى الاجتماعى، مرشح حزب الوفاق القومي، مرشح حزب مصر ٢٠٠٠، مرشح حزب الأمة.

ولم يحز أى مرشح بأى شعبية سوى مرشح الحزب الوطنى الديمقراطى وشعبية محدودة لمرشح حزب الغد، ثم مرشح حزب الوفد.

وقد قاطع الانتخابات الرئاسية حزبى التجمع والناصرى وقد أسفر الانتخاب عن مشاركة ٢٢,٩٥% من عدد الناخبين حصل مرشح الحزب الوطنى الديمقراطى على معظمها بنسبة ٨٨,٥% تقريباً تلاه مرشح حزب الغد حيث حصل على ٧,٥% تقريباً فمرشح حزب الوفد الذى حصل ٢,٩% تقريباً أما باقى المرشحين فقد حصل كل منهم على بضع آلاف لا تزيد عما يحصل عليه مرشحو الاتحادات الطلابية أو مرشحو بعض النوادى الصغيرة وهو يمثل مرآة حقيقية لشعبية هذه الأحزاب فى الشارع السياسى.

مدة الرئاسة:

قررت المادة ٧٧ من الدستور أن «مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة. وكان ذلك عند صدور هذا الدستور فى ١١ سبتمبر ١٩٧١.

فمدة الرئاسة ست سنوات. ويجوز تجديدها لمدة واحدة بشرط أن تكون متصلة، فإذا انقطعت ولم يعاد انتخابه فلا يجوز أن يرشح نفسه مرة أخرى وذلك لأن النص يقرر جواز إعادة الانتخاب لمدة تالية ومتصلة، فلفظ «مدة تالية» يعنى جواز إعادة الانتخاب لمدة أخرى، ولفظ «متصلة» يعنى أن تكون هذه المدة متصلة وهذا التغير الذى انتهى إليه بعض الفقهاء[1] هو الرأى الأدعى للقبول لاتفاقه مع منطوق النص، فى حين يرى البعض غير ذلك ويقرر أن النص يجيز إعادة الانتخاب لأكثر من مرة ودون حد أقصى – كما هو الأمر فى الدساتير الجمهورية السابقة. غير أنه تعدل هذا النص بناء التعديل الدستورى الذى أجرى عليه الاستفتاء فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ والذى انتهى إلى أن أصبح النص «مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى».

---

(١) د. ماجد الحلو – القانون الدستورى ص١٥٦.

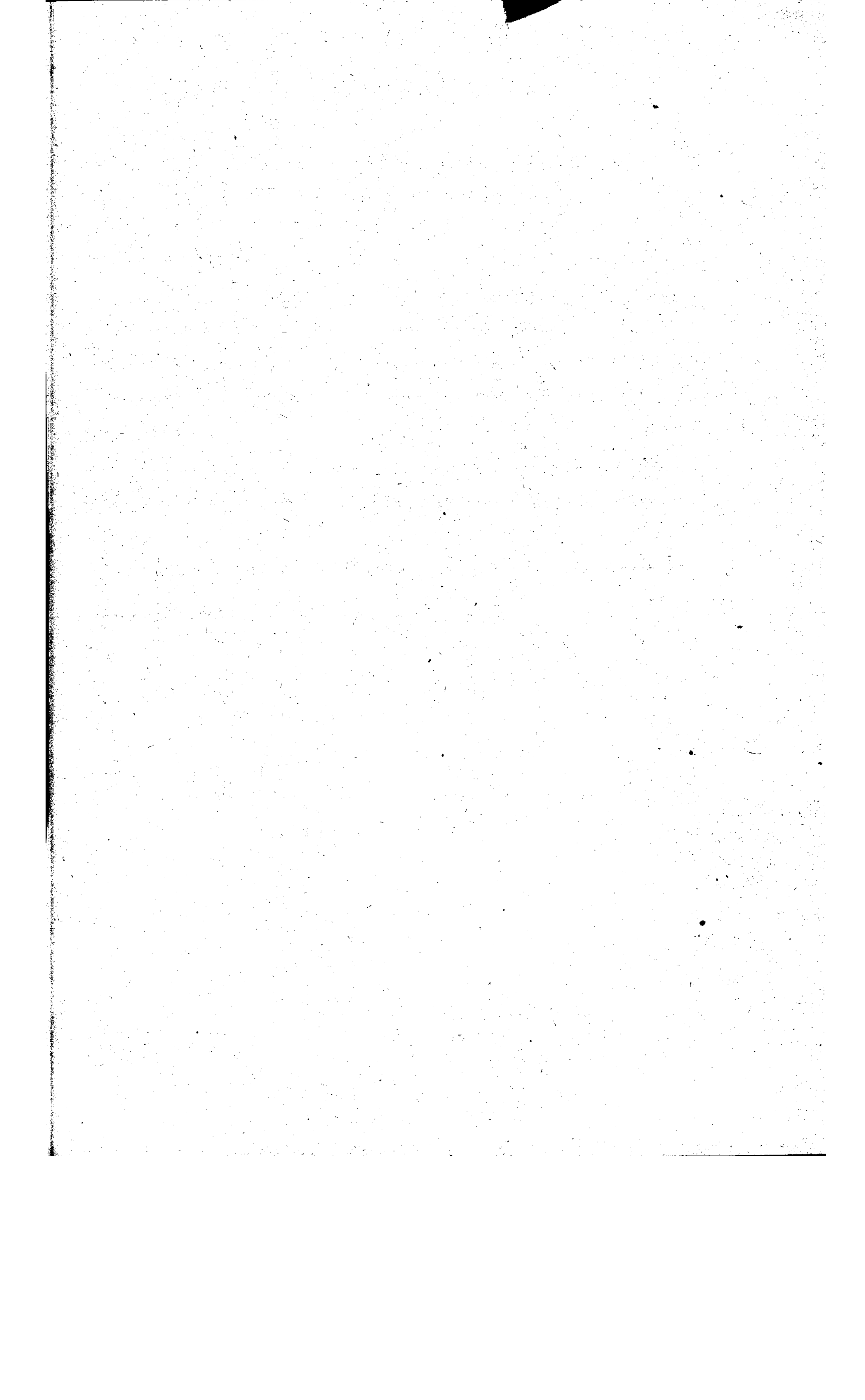
وعلى ذلك ووفقاً لهذا التعديل الذى تم فى عام ١٩٨٠ أطلقت المدد التى يمكن أن يترشح لها من يرنو إلى شغل هذا المنصب وينادى كثير من فقهاء القانون الدستورى بضرورة تعديل هذه المادة وتحديد المدد التى يجوز أن يشغلها الرئيس على النحو المعروف فى كثير من النظم.

حالة خلو المنصب:

إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته فإنه يوجه كتاب الاستقالة إلى مجلس الشعب (م٨٣). وفى حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل، يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلاً حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بشرط إلا يرشح أيهما نفسه.

ويعلن مجلس الشعب خلو منصب رئيس الجمهورية ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو المنصب (م٨٤).

وهذه الإجراءات هى التى اتبعت في أكتوبر ١٩٨١، وذلك حينما خلا المنصب باغتيال رئيس الجمهورية .



ثانيا ـ الحكــومة :

تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ، ونوابه والوزراء ونوابهم ويشرف رئيس مجلس الوزراء على اعمال الحكومة (م ١٥٣) .

وقــد حــددت المــادة ١٥٤ الشروط التى يجب أن تتوفر في الوزير أو نائب الوزير حيث يجب أن يكون مصريا ، بالغــا من العمر خمسا وثلاثين سنة ميلادية على الأقل ، وأن يكون متمتعا بكامل حقوقه المدنيــة والسياسية ولا يجوز للوزير أثناء تولى منصبه أن يزاول مهنة حرة أو عملا تجاريا أو ماليا أو صناعيا ، أو أن يشترى أو يستأجر شــيئا من أمــوال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من امواله أو أن يقايضها (م ١٥٨) .

المطلب الثــانى
اختصــاص السـلطة التنفيـذية

هناك اختصاصــات يمارســها رئيس الدولة ، الى جانب أن هناك اختصاصات تمارسها الحكومة ، والاختصاصات المقــررة لرئيس الجمهورية يمارسها بطريقة فعلية ومن ثم فهى ليست اسمية .

أولا ـ اختصــاصات رئيس الجمهورية :

رئيس الجمهورية يمارس اختصاصات عــديدة وهى اختصــاصــات سياسية ، وادارية ، واختصــاصــات تتعلق بالتشريع ، وحتى لا تكــرر ما سبق أن أشرنا اليه فاننا نشير فى عجالة الى هــذه الاختصــاصــات .

أولا ـ الاختصــاصات السيــاسية :

١ ـ اعــلان الحرب :

نصت المــادة ١٥٠ من دستور ١٩٧١ على أن « رئيس الجمهورية... يعلن الحرب بعــد موافقــة مجلس الشعب » ولم يفرق الدستور بين الحــروب الهجومية والحرب الدفاعية وإن كان هــذا لا يحــول دون أن يتخــذ رئيس الجمهوريــة ما يراه كفيلا بحماية الدولة اذا ما اعتدى عليها وحتى ولو كان ذلك بهجوم مضــاد وذلك حتى يحصل على موافقة مجلس الشعب .

٢ ـ عقــد المعاهدات :

قــررت المــادة ١٥١ من الدســتور أن « رئيس الجمهــورية يبرم المعاهدات ، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيــان وتكون

لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة .

على ان معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة ، أو التى تتعلق بحقوق السيادة او التى تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة فى الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها » .

فبناء على هذا النص يفرق الدستور بين نوعين من المعاهدات ، النوع الأول لا يكون نافذا الا بموافقة مجلس الشعب وهى المعاهدات المشار اليها فى النص ومن ثم فان هذه المعاهدات لا تكتمل ولا تكتسب قوتها الملزمة الا بموافقة مجلس الشعب عليها فابرامها ونفاذها أمر مشترك بين رئيس الجمهورية والمجلس .

أما النوع الثانى من المعاهدات فهى المعاهدات التى تخرج عما جاء فى النص وهذه يبرمها رئيس الجمهورية ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان .

٣ ـ تعيين الممثلين السياسيين واعتماد ممثلى الدول الأجنبية :

نصت المادة ١٤٣ على أن « يعين رئيس الجمهورية ... الممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين فى القانون . كما يعتمد ممثلى الدول الأجنبيه السياسيين » مع ملاحظة أن سلطة رئيس الجمهورية فى نطاق تعيين ممثلى مصر لدى الدول الأجنبية لا يمارسها بصفة مطلقة وانما يمارسها على النحو المبين فى القانون ولم يفرق بين تعيين الممثلين السياسيين وبين الموظفين المدنيين والعسكريين .

٤ ـ مواجهة الأخطار التى تهدد سلامة الوطن :

قررت المادة ٧٤ من الدستور أن « لرئيس الجمهورية ، اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى ، أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا الى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها » .

وهذا النص لا نظير له فى دساتير مصر ، فهو نص مستحدث ويشترط لكى يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات السريعة المنصوص عليها فى المادة ٧٤ الشروط الآتية :

١ – وجود خطر يهدد الوحدة الوطنية ، او سلامة الوطن ، أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستورى .

٢ – أن يوجه بيانا للأمة بشأن هذا الخطر والاجراءات السريعة التى اتخذها لمواجهته .

٣ – اجراء استفتاء سياسى للوقوف على رأى الشعب فى الاجراءات التى اتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة الخطر وذلك خلال ستين يوما من اتخاذها .

وقد قام رئيس الجمهورية الراحل فى سبتمبر سنة ١٩٨١ باستخدام سلطاته المقررة فى المادة ٧٤ المشار اليها .

٥ – استفتاء الشعب فى المسائل الهامة :

نصت المادة ١٥٢ على ان « لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا » ، وهو نص شبيه بنص المادة ١٤٥ من دستور ١٩٥٦ غير ان النص الأخير كان يوجب أن يتم هذا الاستفتاء بعد أخذ رأى مجلس الأمة . والاستفتاء هنا القصد منه استطلاع رأى الشعب ، وهو استفتاء سياسى القصد منه الوقوف على رأى الأمة وهو من الناحية القانونية غير ملزم ولكنه من الناحية الواقعية لا يمكن تجاهل نتيجته .

٦ – حق العفو :

قررت المادة ١٤٩ من الدستور ان « لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيضها . أما العفو الشامل فلا يكون الا بقانون » .

وقد سبق بيان ذلك عند الحديث عن الدساتير المصرية السابقة .

٧ – تعيين نواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء :

نصت المادة ١٣٩ على ان « لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له او اكثر ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم وتسرى القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نوابه كما يؤدون امامه نفس اليمين الذى يؤديه أمام مجلس الشعب » .

وترتيبا على ذلك فان رئيس الجمهورية يستقل بتعيين نائب له او اكثر يعاونونه فى اداء مهامه الدستورية ، وهو الذى يحدد اختصاصهم كما يعفيهم من مناصبهم .

وتسرى على نوابه القواعد الخاصة بمسئولية الرئيس ، ويؤدى نواب رئيس الجمهورية اليمين الدستورية التى يؤديها الرئيس امام مجلس الشعب وهو ما يفصح عن مسئولية نواب الرئيس امامه ٠

والى جانب أن رئيس الجمهورية يعين نوابه ، فهو يعين أيضا رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم(م١٤١ من الدستور) ٠

وقد جرى العرف فى النظم البرلمانية أن رئيس الجمهورية يختار الحائز على الأغلبية البرلمانية رئيسا للوزراء حتى يفوز بثقة المجلس النيابى اما نواب رئيس الوزراء والوزراء ونوابهم فان رئيس الوزراء هو الذى يقوم باختيارهم ويعرض اسماءهم على رئيس الجمهورية للموافقة على تعينهم ، فاذا اتفق رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء أصدر رئيس الجمهورية قرارا بتشكيل الوزارة ويوقع على هذا الأمر رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ٠

واذا كان النظام فى ظل دستور ١٩٧١ ياخذ الطابع البرلمانى ، بنظام الأحزاب ، الا انه أيضا يمتزج بالنظام الرئاسى ومن ثم فان سلطة رئيس الجمهورية فى هذا الشان سلطة فعلية وحقيقية ولا يوجد اى قيد يحد من سلطة رئيس الجمهورية فى تعيين الوزراء او عزلهم ٠

٨ ـ منح الأوسمة والنياشين :

لا يجوز انشاء الرتب المدنية فهى محظورة بنص الدستور (م٢٢) ، وقد اطردت الدساتير الجمهورية على هذا الخظر ، اما الرتب العسكرية والأوسمة وانواط المدنية والعسكرية فلم تلغ ورئيس الجمهورية يمنحها بناء على عرض الوزير المختص ٠

ثانيا ـ الاختصاصات التنفيذية :

كما يمارس رئيس الجمهورية اختصاصات تنفيذية عديدة اهمها :

أ ـ تعيين الموظفين وعزلهم :

نصت المادة ١٤٣ من الدستور على ان « يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين فى القانون » وسلطة الرئيس ليست مطلقة وانما يجب أن يستخدمها وفقا القانون ٠

٢ ـ قيادة القوات المسلحة :

وقد نصت المادة ١٥٠ من الدستور على ان « رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ... » . ـ

وسلطة رئيس الجمهورية فى هذا الشأن لا تتعدى اعطاء الأوامر العامة والتعليمات للقادة العسكريين الذين يتولون القيادة الفعلية .

٣ ـ وضع السياسة العامة للدولة :

نصت المادة ١٣٨ من الدستور على ان « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها ، على الوجه المبين فى الدستور » .

وعلى ذلك فان رئيس الجمهورية يشترك مع مجلس الوزراء فى وضع السياسة العامة للدولة ، كما يشرفان ـ رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ـ على تنفيذها ، ويعتبر هذا الاختصاص من اهم واجبات السلطة التنفيذية، وتتحدد السياسة العامة للدولة على ضوء فلسفة نظام الحكم القائم وما يقتضيه هذا النظام من مذاهب ونظريات .

٤ ـ اعلان حالة الطوارئ :

نصت المادة ١٤٨ على ان « يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين فى القانون، ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه ، واذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد فى اول اجتماع له ، وفى جميع الأحوال يكون اعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ولا يجوز مدها الا بموافقة مجلس الشعب » .

ويلاحظ ان المشرع قد احتفظ بالوضع الذى كان سائدا فى ظل الدساتير السابقة على النحو الذى بيناه فقد اجاز الدستور اعلان حالة الطوارئ مع وجود المجلس ، وفى عدم تحديد الأسباب التى تعطى لرئيس الجمهورية الحق فى اعلان حالة الطوارئ ، وفى ارجاء عرض قرار اعلان حالة الطوارئ فى حالة حل المجلس الى حين انتخاب مجلس جديد ، الا ان دستور ١٩٧١ عاد وقصر المدة التى يجب ان تعرض السلطة التنفيذية خلالها قرار اعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب الى الوضع الذى كان سائدا فى كل دستور ١٩٥٦ وهى خمسة عشر يوما .

ونرى أن دستور ١٩٧١ أكد ضمانة هامة غابت عن واضعى دستور ١٩٥٦ ، ودستور ١٩٦٤ وتتمثل هذه الضمانة فى عدم جواز باستمرار انعقاد المجلس ومن ثم لا يجوز حل البرلمان ، وتبرير ذلك ان المشرع أوجب على السلطة التنفيذية أن يكون اعلان حالة الطوارىء محدودا بمدة معينة لا يجوز لها أن تتعداها الا بموافقة مجلس الشعب ، ولو كان جائزا أن يحل الرئيس مجلس الشعب لكان تقييد سلطة رئيس الجمهورية فى هذا الشأن حبرا على ورق ، ولاستطاعت السلطة التنفيذية أن تجعل حالة الطوارىء الى المدة التى تراها كافية فى نظرها لتنفيذ ما تراه حتى ولو كان مخالف للقانون وذلك بتعطيل مجلس الشعب ٠

الحالات التى تؤدى الى اعلان حالة الطوارى :

وقد صدر القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٦٨ المنظم لحالة الطوارىء وحدد الحالات التى تجيز رئيس الجمهورية اعلان حالة الطوارىء وهى : حالة وقوع حرب ، حالة قيام حالة تهدد بوقوع حرب ، حالة حدوث اضطرابات فى الداخل ، حالة حدوث كوارث عامة ، حالة انتشار وباء (م١) ويجب أن يوضح اعلان حالة الطوارىء الحالة التى اعلنت بسببها ، وتحديد المنطقة التى يشملها الأعلان ، مدة سريان حالة الطوارىء ، وتنتهى حالة الطوارىء بنفس الأداة التى اعلنت بها (قرار جمهورى) ٠

الحاكم العسكرى العام :

ويتولى الحاكم العسكرى العام السلطات الاستثنائية المقررة فى حالة الطوارىء ، والأصل أن يكون الحاكم العسكرى رئيس الجمهورية بنفسه ، وله أن ينيب غيره فى ذلك ، وتتولى قوات الأمن أو القوات المسلحة تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه (م٤) ٠

اختصاص الحاكم العسكرى العام :

أوضحت المادة الثالثة من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ اختصاص الحاكم العسكرى العام حيث نصت على ما يأتى « لرئيس الجمهورية متى اعلنت حالة الطوارىء أن يتخذبأمر كتابى أو شفوى التدابير الآتية :

١ ـ وضع قيود على حرية الأشخاص فى الاجتماع والانتقال والاقامة والمرور فى أماكن أو أوقات معينة ، والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم ، والترخيص فى تفتيش

الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الاجراءات الجنائية ، وكذلك تكليف أى شخص بتأدية عمل من الأعمال ٠

٢ ـ الأمر بمراقبة الرسائل أيا كان نوعها ومراقبة الصحف والنشرات والمطبوعات والمحررات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والاعلان قبل نشرها ومصادرتها واعلان اماكن طبعها ٠

٣ ـ تحديد مواعيد فتح المحال العامة واغلاقها ، وكذلك الأمر باغلاق هذه المحال كلها او بعضها ٠

٤ ـ الاستيلاء على أى منقول أو عقار والأمر بفرض الحراسة على الشركات والمؤسسات ، وكذلك تأجيل آجال الديون والالتزامات المستحقة والتى تستحق على ما تستولى عليه او تفرض عليه الحراسة ٠

٥ ـ سحب التراخيص بالأسلحة أو الذخائر أو المواد القابلة للانفجار أو المفرقعات على اختلاف انواعها والأمر بتسليمها وضبطها واغلاق مخازن الأسلحة ٠

٦ ـ اخلاء بعض المناطق او عزلها وتنظيم وسائل النقل وحصر المواصلات وتحديدها بين المناطق المختلفة ٠

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية توسيع دائرة الحقوق المبينة فى المادة السابقة على أن يعرض هذا القرار على مجلس الأمة ـ مجلس الشعب ـ فى أول اجتماع له » ٠

اوامر الحاكم العسكرى العام :

يمارس الحاكم العسكرى العام اختصاصاته السابقة باوامر واعلانات وهى على انواع ثلاثة :

١ ـ اوامر تشريعية لها قوة القانون وتتناول امورا من التحتم ان تنظم بقوانين فى الظروف العادية وقد يستتبع ذلك منح سلطة اخرى وضع لوائح واوامر تنفيذية لهذه الأوامر التشريعية ٠

٢ ـ اوامر تنفيذية او تكميلية تقوم مقام اللوائح التنفيذية ٠

٣ ـ اوامر وقرارات فردية لتطبق على حالات فردية ٠

محاكم امن الدولة :

والجرائم التى ترتكب مخالفة لقانون الطوارىء يحال مرتكبوها الى محاكم أمن الدولة وهى على مرحلتين محاكم جزئية ، ومحاكم عليا ويجوز للحاكم العسكرى أن يحيل عليها الجرائم الى ترتكب مخالفة للقانون العام ـ الجنائى ـ ويعين رئيس الجمهورية أو من ينيبه قضاة هذه المحكمة بعد أخذ رأى وزير العدل بالنسبة للقضاة والمستشارين ورأى وزير الحربية بالنسبة للضباط فى حالة تكوين المحكمة كلها او بعضها من ضباط ٠

والأحكام الصادرة من هذه المحاكم لا تكون نافذة الا بعد التصديق عليها من رئيس الجمهورية كما لا يجوز الطعن فيها باى طريق من طرق الطعن وانما يجوز للمحكوم عليه أن يقدم لرئيس الجمهورية التماسا باعادة النظر ، كما يجوز لرئيس الجمهورية عند عرض أحكام هذه المحاكم للتصديق عليها أن يخفف من العقوبة أو يستبدل العقوبة بأخرى أقل منها أو يلغيها ، أو يوقف تنفيذها . كما يجوز له الغاء الحكم مع حفظ الدعوى ، أو احالتها الى محكمة اخرى بشرط أن يكون قرار الاحالة مسببا وفى هذه الحالة اذا صدر الحكم بالبراءة وجب التصديق عليه ، اما اذا كان بتوقيع عقوبة فان رئيس الجمهورية يملك السلطات السابقة ٠

٥ ـ انشاء وترتيب المصالح العامة :

الأجهزة الادارية تتكون من مجموعة من الأجهزة التنفيذية الرئيسية ـ وزارات وهيئات عامة ومؤسسات ـ ويدخل فى اختصاص رئيس الجمهورية انشاء وترتيب وتنظيم هذه المصالح ٠

ثالثا ـ اختصاصات ذات صبغة تشريعية :

الى جانب حق رئيس الدولة فى اقتراح القانون ، وحق الاعتراض والتصديق عليه فله أيضا حق اصدار اللوائح ، فاللائحة هى نوع من القرارات تتضمن قاعدة عامة ومجردة وعن طريقها تساهم الحكومة فى العملية التشريعية ٠ وعلى ذلك فان اللوائح اذا ما طبقنا عليها المعيار الموضوعى أو المادى فانها تعتبر قواعد قانونية ، أما اذا نظرنا اليها من خلال المعيار الرسمى أو الشكل فانها تعتبر قرارات ادارية ٠

والمعيار السائد هو المعيار الشكلى أو الرسمى ومن ثم فان اللوائح لا تخرج عن كونها قرارا ادارية صادرة من السلطة التنفيذية ، غير أنه يلاحظ أن اللائحة لا يجوز ان تتدخل فى المجالات المخصصة للقانون اى التى

يجب أن تنظم عن طريق السلطة التشريعية وذلك كالمجالات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة الى جانب ان المشرع اذا نظم موضوعا معينا بقانون فانه يمتنع على السلطة التنفيذية ان تتدخل في نطاقه بلوائح ، فوق ان هناك مسائل حتم الدستور ان تنظم بقوانين ومن ثم لا يجوز ايضا أن تصدر في نطاقها السلطة التنفيذية لوائح اللهم الا اذا كانت لوائح تنفيذية وعلى ذلك يقتصر نطاق اللوائح عادة على المسائل الفرعية ولذلك تسمى اللوائح بالتشريعات الفرعية(١) ·

وقد نص الدستور على انواع عديدة من اللوائح سبق ان اشرنا اليها وسوف نتعرض لها في عجالة سريعة ·

اللوائح التنفيذية :

نصت المادة ١٤٤ على انه « يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها او اعفاء من تنفيذها ، وله أن يفوض غيره في اصدارها ، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه » ·

فالقانون عادة يتضمن القواعد العامة ويتحاشى عن المسائل التفصيلية، ومن ثم يتحدد دور اللائحة التنفيذية في كونها تتضمن المسائل التفصيلية الكفيلة بوضع القانون موضع التنفيذ ، على أن دور هذه اللوائح يقتصر على ذلك دون أن تتعدى الى تعديل القواعد الواردة في القانون او تعطيلها ، أو الاعفاء من تنفيذها والا خرجت عن طبيعتها التي يجب ان تتحدد في تنفيذ القانون ·

وسلطة اصدار اللوائح مقررة اساسا لرئيس الجمهورية او من يفوضه ، كما قد يحدد القانون من يقوم باصدار هذه اللوائح بمقتضى نص قانوني ·

اللوائح التفويضية :

وهذه اللوائح تصدر من رئيس الجمهورية بناء على تفويض من البرلمان ، وقد اشرنا الى الخلاف الذى حدث حول مشروعية هذه اللوائح في ظل دستور ١٩٢٣ ، ورأينا ان الرأى الغالب في الفقه في ظل هذا الدستور هو عدم مشروعية اللوائح التفويضية ، غير أن الدساتير الجمهورية كلها

---

(١) للمزيد من التفصيل ـ د· ماجد الحلو ـ المصدر السابق ص ١٦٠ ، ١٦١ ·

فى مصر اطردت على النص عليها ومن ثم لم يعد هناك خلاف لأن مشروعيتها اصبحت تجد اساسها فى الدستور · وقد نصت المادة ١٠٨ على ان « لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية ، وبناء على تفويض من مجلس الشعب باغلبية ثلثى اعضائه ، ان يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة ، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى يقوم عليها · ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض · فاذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها ، زال ما كان لها من القانون » ·

إعمالا لهذا النص فانه يشترط فى اللوائح التفويضية الشروط الآتية :

١ - يجب أن تقتصر على حالة الضرورة ؛ فهذه الحالة هى التى تؤدي الى عرض الأمر على مجلس الشعب اما بسبب دقة الموضوعات أو كونها سرية يمكن أن تؤثر على الاقتصاد أو الأمن القومى ·

٢ - يجب أن يتم التفويض لمدة محددة ومن ثم فان التفويض المطلق باطل ، كما يجب أن تكون هذه المدة وجيزة بحيث تقتصر على دفع الضرورة وذلك لأن الضرورة تقدر بقدرها ، اما اذا تجاوزت الى زمن آخر لا تستدعيه حالة الضرورة فيكون التفويض مخالف للدستور ·

٣ - يجب أن يكون محل التفويض موضوعات محددة مما يستلزم فيها التفويض وفقا للضرورة ، فاذا فوض المجلس رئيس الجمهورية فى موضوعات لا تتعلق بالضرورة ، أو تفويضا كاملا فان هذا التفويض فى الحالتين باطل وغير دستورى ·

وعدم دستورية التفويض فى الحالة الأولى راجع الى ان التفويض تم فى موضوعات لا تقتضى الضرورة التفويض فيها ، وفى الحالة الثانية فان عدم دستورية التفويض يعود الى أن المجلس لا يملك من الناحية الدستورية ان يفوض كل اختصاصاته ، ففى هذه الحالة يعتبر بمثابة تنازل عن الاختصاص التشريعى للسلطة التنفيذية فالى جانب عدم جواز ذلك من الناحية الدستورية ، فهو ايضا يمثل خضوع السلطة التشريعية للتنفيذية وفقدانها استقلالها ·

٤ - يجب أن يوافق ثلثا اعضاء مجلس الشعب على منح هذا التفويض ·

٥ - يجب أن تصدر القرارات التفويضية من رئيس الجمهورية ذاته ومن ثم لا يجوز له أن يفوض غيره من نوابه أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء وذلك لأنه تفويض التفويض باطل وغيره جائز .

٦ - يجب أن تعرض اللوائح التفويضية على مجلس الشعب في أول جلسة له بعد انتهاء مدة التفويض ، فاذا لم تعرض أو عرضت ولم يقرها المجلس فانها تبطل ولا يترتب عليها أى أثر وتزول عنها القوة القانونية .

اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها :

ويقصد بها اللوائح التى تستقل باصدارها السلطة التنفيذية حتى ولو لم يوجد نص يعطيها هذه السلطة وذلك لأن اصدار هذا النوع من اللوائح يعد من أخص واجباتها ولذلك سميت باللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها وهى نوعين :

(أ) اللوائح التنظيمية :

وهى التى تتعلق بانشاء وتشغيل المرافق العامة وادارتها وما يتعلق بتنظيمها والوظائف العامة والموظفين ، وقد استقر الفقه على حق رئيس الدولة في اصدار مثل هذه اللوائح لأن تشغيل المرافق وادارتها من المهام الأساسية للسلطة التنفيذية ، فوق أن المادة ١٤٦ من الدستور تقررت أن « يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لانشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة » ومن ثم حسم كل خلاف حول مشروعية هذه اللوائح واختصاص السلطة التنفيذية بها .

(ب) لوائح الضبط :

وهى اللوائح التى تصدرها السلطة التنفيذية حماية للنظام العام بمدلولاته الثلاثة : الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، وقد ثار خلاف حول مشروعية هذه اللوائح في حالة خلو الدستور من نص يعطى للسلطة التنفيذية حق اصدارها ، والرأى الراجح انه يحق للسلطة التنفيذية اصدارها في حالة خلو الدستور وقد اطردت الدساتير الجمهورية على النص عليها خلافا لدستور ١٩٢٣ ، وعلى نص المادة ١٤٥ من دستور ١٩٧١ على أن « يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط » ومن ثم حسمت الدساتير الجمهورية أى خلاف حولها .

(ج) لوائح الضرورة :

وهي التي يصدرها رئيس الجمهورية فى موضوعات يجب أن تنظم بقانون ، وذلك فى غيبة البرلمان وقد نصت المادة ١٤٦ من الدستور على

أنه « اذا حدث فى غيبة مجلس الشعب ما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التاخير • جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات فى شأنها تكون لها قوة القانون » •

« ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب ، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها ، اذا كان المجلس قائما ، وتعرض فى أول اجتماع له فى حالة الحل أو وقف جلساته ، فاذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون ، دون حاجة الى اصدار قرار بذلك • واذا عرضت ولم يقرها المجلس ، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون • الا اذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر » •

ومن ثم فانه بمقتضى النص سالف الذكر تقتصر لوائح الضرورة على حالة غيبة البرلمان وهذه الغيبة تتحقق فى حالة حل المجلس ، أو فى فترة وقف جلساته أو تاجيل هذه الجلسات ، كما تتحقق فى فترة ما بين أدوار الانعقاد وعلى ذلك فلا يجوز أن تصدر اثناء وجود المجلس والا كانت غير دستورية وباطلة لأنها فى هذه الحالة تعتبر اعتداء على سلطة البرلمان ـ مجلس الشعب ـ وهذا هو القيد الزمنى على لوائح الضرورة •

كما أن هذه اللوائح تقتصر على اللوائح التى تقتضيها الضرورة والتى توجب « الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التاخير » اما اذا أصدرت السلطة التنفيذية قرارات مستندة على حالة الضرورة وهى غير ذلك فانها تكون غير دستورية وذلك لأن الموضوعات التى نظمتها بمقتضى هذه اللوائح مما لا يؤثر فيه فوات الوقت ولا يترتب على مضى الزمن عليها اية نتائج وهذا هو القيد الموضوعى على لوائح الضرورة •

ويجب أن تصدر هذه اللوائح عن طريق القرارات الجمهورية ومن ثم لا يجوز أن تصدر بقرار من رئيس الوزراء أو الوزراء كما لا يجوز التفويض فى نطاقها ويجب أن تعرض على مجلس الشعب اذا كان قائما ولكن كان غائبا لتاجيل أو كانت جلساته موقوفة أو صدرت هذه اللوائح

بين أدوار الانعقاد وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها . وهذا يستلزم دعوة البرلمان للانعقاد وعرض هذه اللوائح عليه . فاذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون من تاريخ صدورها . واذا كان المجلس منحلا فيجب أن تعرض عليه فى أول جلسة بحيث يترتب نفس الأثر اذا لم تعرض عليه .

اذا عرضت هذه اللوائح وأقرها كان بها وأصبحت قانونا من قوانين الدولة ، اما اذا لم يقررها زال مالها من أثر منذ صدورها ، غير أنه بمقتضى نص المادة يجوز اعتماد ونفاذ هذه اللوائح فى الفترة السابقة ما بين صدورها وعدم اقرارها بحيث لا تسرى فى المستقبل فقط .

ويلاحظ أن المادة ١٤٧ تواجه حالة الضرورة التى تتحقق أثناء غيبة البرلمان غير أن الدستور لم يقصر حالة الضرورة على هذه الحالة وحدها وانما يمكن اصدار لوائح الضرورة حتى ولو لم يكن البرلمان غائبا وذلك اعمالا للمادة ٧٤ التى سبق أن أشرنا اليها وهى التى تتحقق اذا وجد خطر يهدد الوحدة الوطنية ، أو سلامة الوطن ، أو يعوق المؤسسات الدستورية فلرئيس الجمهورية أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذه الحالة ثم يعرض الأمر بعد ذلك على الشعب فى استفتاء عام ومن ثم فالى جانب حالة الضرورة التى تتحقق أثناء غيبة البرلمان فان رئيس الدولة له أن يصدر لوائح ضرورة وفقا للمادة ٧٤ سواء كان البرلمان قائما أو غير قائم .

(د) لوائح الطوارىء :

سبق أن أشرنا أن السلطة التنفيذية تملك اعلان حالة الطوارىء ولها أن تصدر لوائح وقرارات لتواجه بها هذه الحالة على النحو الذى بيناه .

ثانيا - اختصاص الحكومة :

مجلس الوزراء يمارس اختصاصات عديدة فهو يعتبر الهيئة التنفيذية والادارية العليا (م ١٥٣) .

وتتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وقد بينت المادة ١٥٦ اختصاصات الحكومة فقررت بأن « يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية :

(أ) الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها ، وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية .

(ب) توجيه وتنسيق ومتابعة اعمال الوزارات والجهات التابعه لهـا والهيئات والمؤسسات العامة ٠

(جـ) اصـدار القـرارات الادارية والتنفيذية وفقا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها ٠

(د) اعـداد مشروعات القوانين ٠

(هـ) اعـداد مشروع الموازنة العامة ٠

(و) اعـداد مشروع الخطة العامة للدولة ٠

(ز) عقـد القروض ومنحها وفقا لأحكام الدستور ٠

(ح) ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة » ٠

المبحث الثالث

السـلطة القضـائية

السـلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف جهاتها وانواعهـا ودرجاتها وهى سلطة مستقلة (م ١٦٥) ، كما لا يجـوز التـدخل فى اعمال القضاة (م ١٦٦) كما أن القضاة غير قابلين للعزل (م ١٦٨) ٠

وقـد كفل دستور ١٩٧١ كافة الضمانات التى تكفل استقلال السلطة القضائية وترك للقانون تحـديد الهيئات القضائية واختصاصها وتشكيلها (م ١٦٧) وتنظيم ساءلتهم تأويبيا (م ١٦٨) ٠ (والجـديد الذى اضـافة دستور ١٩٧١ فيما يتعلق بالسـلطة القضائيـة هو ما جاء فى المـادة ١٧٠ نصت هـذه على مساهمة الشعب فى اقامة العدالة ، ثم النص على المحكمة الدستورية العليا (المواد من ١٧٤ـ١٧٨)،وأخير النص على المدعى الاشتراكى٠

اولا ـ المسـاهمة الشـعبية فى اقامة العـدالة :

نصت المـادة ١٧٠ على أن « يسهم الشعب فى اقامة العدالة على الوجه وفى الحـدود المبينة فى القانون » ووفقا لهـذا النص يتيح الدستور للشعب أن يشترك فى اقامة العدالة مع رجال القضاء وذلك فى بعض القضـايا التى تسمح طبيعتها بذلك وذلك فى شكل محلفين أو محكمين ٠

ورغم ديمقراطية هـذا النص ٠٠ فان اشتراك عضـو فى المحكمة غير

مؤهل للتأهيل القانوني السليم • فوق عدم المامه بالقانون ، وقبل ذلك كله لم تتوفر فيه الشروط التي تعارفت عليها سائر النظم والتي يجب أن تتوفر في القاضي ، وانتفاء الضمانات التي توفر حيدته واستقلاله وعدم قابليته للعزل يجعلنا نتحفظ على هذه الخطوة •••

وقد تحققت هذه المشاركة عن طريق اشتراك العناصر الشعبية في تشكيل محاكم القيم •• وهي تجربة لم تتوفر العناصر الكافية لتقييمها ومن ثم •• فان اشتراك العناصر الشعبية في اقامة العدالة يحتاج الى بعض الوقت لتقييم هذه التجربة على ضوء ما أشرنا اليه من ملاحظات •

ثانيا ـ المحكمة الدستورية العليا :

وبايجاد المحكمة الدستورية العليا حسم دستور ١٩٧١ كل خلاف حول حق القضاء في التعرض لدستورية القوانين على النحو الذي أشرنا اليه •

وبالنص على المحكمة الدستورية العليا في دستور ١٩٧١ فان ذلك يعطي له تاريخا متفردا باعتباره أول دستور يضمن نصوصه أمر انشاء هذه المحكمة ، وكما يقرر البعض فان انشاء هذه المحكمة حقق حلما راود دعاة الشرعية منذ أمد طويل ، وأملا طال بالفقهاء المصريين أمد انتظار تحققه بعد أن طال بهم أمر المناداة به(١) •

وقد أفرد الدستور الفصل الخامس من الباب الخامس للمحكمة الدستورية العليا (المواد من ١٧٤ ـ ١٧٨) • وتقضي هذه النصوص بأن المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها في جمهورية مصر العربية مقرها مدينة القاهرة (م ١٧٤) •

وتتولى هذه المحكمة دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية ، وذلك كله على الوجه المبين في القانون ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة كما ينظم الاجراءات الواجب اتباعها امامها (م ١٧٥) •

وقد وفر الدستور لأعضاء هذه المحكمة الاستقلال وعدم القابلية

---

(١) د• علي السيد الباز ـ الرقابة على دستورية القوانين في مصر ـ رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ص ٦٤٦ وما بعدها •

للعزل شأن سائر أعضاء السلطة القضائية ، ولكون هذه المحكمة هيئة مستقلة فانها هى التى تتولى تأديب أعضائها (م ١٧٧) .

وأحال الدستور على القانون المنظم للمحكمة لبيان كيفية تشكيلها والشروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم (م ١٧٦) ولأهمية الأحكام التى تصدرها المحكمة الدستورية العليا نظرا لأن الحكم الذى يصدر بعدم دستورية قانون من شأنه أن يميت هذا القانون ، كما أن الحكم الصادر بتفسير نص دستورى أو تشريع عادى ملزم لسائر المحاكم ، لذلك أوجب الدستور أن تنشر الأحكام الصادرة من المحكمة فى الجريدة الرسمية شأنها شأن القوانين .

وقد صدر القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ وذلك بتاريخ ١٩٧٩/٨/٢٩ بنظام المحكمة الدستورية العليا .

وتختص هذه المحكمة دون غيرها بالمسائل الآتية :

١ ـ الرقابة على دستورية القوانين واللوائح :

فاذا رأت احدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى أثناء نظر الدعوى ، عدم دستورية قانون أو لائحة ، أوقفت الدعوى وأحالتها ـ دون رسوم ـ الى المحكمة الدستورية العليا للبت فى ذلك .

كما انه اذا دفع أحد الخصوم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى بعدم دستورية قانون أو لائحة ورأت المحكمة جدية الدفع ، أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع أجلا لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى أمام المحكمة الدستورية ، واذا لم ترفع خلال هذه المدة اعتبر الدفع كأن لم يكن .

وللمحكمة الدستورية أن تقضى بعدم دستورية قانون أو لائحة يعرض عليها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها الدستورية ويتصل بالموضوع المطروح أمامها .

ويترتب على الحكم بعدم دستورية القانون أو اللائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم فى الجريدة الرسمية . ولا يخفى أن المحكمة حينما تقوم بهذه المهمة فانها تفسر النصوص الدستورية لكى تقف على مدى مخالفة القانون أو اللائحة لنصوص الدستور .

٢ ـ الفصل فى مسائل التنازع فى الاختصاص بين جهتى القضاء ـ

الادارى والعادى ـ وذلك فى التنازع الايجابى أو السلبى أو حالة تناقض الأحكام (م ٢٥ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩) ٠

٢ ـ تفسير القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية ٠ ويقدم طلب التفسير من وزير العدل بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشعب أو المجلس الأعلى للهيئات القضائية ، ويوضح فى الطلب النص المطلوب تفسيره وما آثاره من خلاف ومدى أهمية تفسيره فى تحقيق وحدة تطبيقه ٠

وتحقق مهمة المحكمة فى التفسير فائدة عظيمة حيث من شأنها أن تخفف من وقع النصوص الجامدة ، كما انها بهذه المهمة تحقق ارادة المشرع أو تحول دون ذلك وفقا لما تنتهى من تفسير ٠

وجميع احكام المحكمة تنشر فى الجريدة الرسمية كما أسلفنا ، فوق أن القانون بين الاجراءات التى تتبع امامها ٠

ثالثا ـ المدعى الاشتراكى :

انشات وظيفة المدعى الاشتراكى ليتولى الادعاء فى بعض القضايا ذات الطبيعة السياسية الخاصة ولتنظيم فرض الحراسة على بعض الأشخاص وأموالهم وعدم الانحراف فى ذلك لاسيما وأن فرض الحراسة قبل ذلك نتج عنه كثير من المظالم والمآسى التى لا تحصى ولا تعد والتى اعتبرت بحق انتهاكا صارخا لحقوق الانسان المصرى ، لذلك تعين أن يعهد بهذه المهمة الى المدعى الاشتراكى ٠

وقد بين الدستور فى المادة ١٧٩ منه اختصاص المدعى الاشتراكى وسلطاته حيث قررت هذه المادة بأن « يكون المدعى العام الاشتراكى مسئولا عن اتخاذ الاجراءات التى تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسى ، والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكى ، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى ، ويكون خاضعا لرقابة مجلس الشعب وذلك كله على الوجه المبين فى القانون » ٠

الفصـــل الثالث

العـلاقة بين السـلطات فى ظل دسـتور ١٩٧١

أشرنا الى أن دستور ١٩٧١ جمع بين النظـام البرلمـانى والنظـام الرئاسى وان غلب عليه طابع النظام البرلمـانى لذلك نجـد مظاهر النظامين بين نصوصه وذلك على التفصيل التالى :

اولا ـ علاقة السـلطة التشريعية بالسـلطة التنفيذية :

أوجـد الدستور مظاهر عـديدة للتعاون وتبادل الرقابة بين السـلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أشرنا الى العـديد منهـا عنـد الحديث عن اختصاص كل سلطة ومن مظاهر علاقة التعاون وتبادل الرقابة التى قـررها الدستور للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية حق طرح موضـوع عام للمناقشة لاستيضـاح سياسة الوزراء بشأنه (م ١٢٩) وحق ابداء الرغبات فى موضوعات عامة الى رئيس مجلس الوزراء أو احـد نوابه أو أحـد الوزراء (م ١٣٠) ٠ كما أن المجلس هو الذى يقـرر السياسة العامة للدولة (م٨٦) ٠

ومن مظاهر تبـادل الرقابة بين السـلطتين حق السـؤال (م ١٢٤) والاستجواب (م ١٢٥) واجراء تحقيق (م ١٣١) وتقرير المسئولية الوزارية بنوعيها المسئولية الفردية والمسئولية التضامنية (المـادتان ١٢٦ ، ١٢٧) ٠

ثانيـا ـ علاقة السـلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية :

وهناك أيضا مظاهر للتعاون وتبادل الرقابة بين السلطة التنفيذية والتشريعية منها : ان رئيس الجمهورية هو الذى يتولى الدعوة الى الانتخابات العامة ٠ ووزير الداخلية هو الذى يتولى هذه الدعوة فى حالة الانتخابات التكميلية أو خلو دائرة من الدوائر لأى سبب من الأسباب ، وحق رئيس الجمهورية فى تعيين عشرة اعضاء فى مجلس الشعب ومن هـذه الناحية نرى أن السلطة التنفيذية تتدخل فى تكوين مجلس الشعب (م٨٧) ٠

كما تتولى السلطة التنفيذية دعوة المجلس الى الانعقاد ، وفض دوراته (م ١٠١) كما له ان يدعو المجلس لاجتماع طارىء (م ١٠٢) كما ان رئيس الجمهورية يلقى بيانا فى المجلس عند افتتاح دور الانعقاد العادى للمجلس (م ١٣٢) ، فوق ما اتاحه الدستور لرئيس الوزراء والوزراء من وجوب السماع اليهم كلما طلبوا ذلك (م ١٣٥) .

كما اجاز الدستور لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ان يكونوا أعضاء فى مجلس الشعب (م ١٣٤) غير ان أهم سلطة اعطيت الحكومة فى مواجهة البرلمان - مجلس الشعب - هى حق الحل على النحو الذى أشرنا اليه (م ١٣٦) .

والى جانب ذلك فان السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها واصدارها ونشرها ، كما انها تصدر اللوائح بانواعها .

فهذه جميعا مظاهر التعاون وتبادل الرقابة بين السلطة التنفيذية والتشريعية .

ثالثا - تعاون وتبادل الرقابة بين السلطات الثلاث :

أ) العلاقة بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية :

ومن مظاهرها ما تقرر فى الدستور لأول مرة من حق المحكمة الدستورية فى التعرض لدستورية القوانين وتفسير النصوص التشريعية على النحو الذى أشرنا اليه ومن الناحية المقابلة فان مجلس الشعب هو الذى يضع القوانين المنظمة لمرفق القضاء وبيان حقوق وحصانة اعضائه فوق انه يصدر التشريعات التى يلتزم القضاء بتطبيقها .

ب) السلطة القضائية والسلطة التنفيذية :

ومنها حق القضاء فى الغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون والتعويض عنها ومن الناحية المقابلة فان السلطة التنفيذية هى التى تتولى تعيين القضاة ونقلهم وترقيتهم .

وحيث ان مجلس الشورى انشا فى ظل دستور ١٩٧١ فيجب ان نشير اليه فى عجالة سريعة .

الفصل الرابع

مجلس الشورى

تم انشاء مجلس الشورى بعد الاستفتاء الذى تم فى ٢٢/٥/١٩٨٠ ، وبمقتضاه وافق الشعب على انشائه ، ثم وافق مجلس الشعب على القانون المنظم له بمقتضى القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ ٠

تكوين مجلس الشورى :

يتألف مجلس الشورى من مائتين وعشرة اعضاء ، ينتخب الثلثان بالاقتراع السرى على أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين ، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى ٠

ومعنى ذلك أن اختيار المجلس تتبع فيه الوسائل الديمقراطية (الانتخاب) والوسائل غير الديمقراطية (التعيين) ٠

وتقسم جمهورية مصر العربية الى ست وعشرين دائرة لانتخابات اعضاء مجلس الشورى وتعتبر كل محافظة دائرة واحدة وتمثل كل دائرة بعدد معين حدده الجدول المرفق بقانون انشاء المجلس ويتراوح عدد اعضاء مجلس الشورى فى كل دائرة ما بين ثمانية اعضاء وعضوين وهناك دوائر خصص لها أربعة أعضاء وهذا التحديد يرجع الى عدد السكان فى كل دائرة وبالنسبة للأعضاء المنتخبين وهم ثلثا الأعضاء فيتم بالاقتراع السرى العام ولكن الانتخاب يختلف عن انتخاب مجلس الشعب حيث أن الأخير انتخاب فردى فى حين أن انتخاب اعضاء مجلس الشورى يتم عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ، بحيث يقدم كل حزب من الأحزاب قائمة بعدد أعضاء مجلس الشورى فى الدائرة التى يجرى فيها الانتخاب الى جانب عدد من المرشحين الاحتياطيين على أن يكون نصف القائمة من العمال والفلاحين ٠ وعلى الناخب أن يصوت على قائمة واحدة بحيث تبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة ٠

ويتم انتخاب اعضاء مجلس الشورى طبقا لهذه القوائم ، وتعتبر

القائمة التى حصلت على اغلبية الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب من القائمة الفائزة فى الانتخاب فاذا لم تحصل قائمة من القوائم على الأغلبية يعاد الانتخاب بين القائمتين اللتين حصلتا على أكبر عدد من الأصوات .

وفى كل الأحوال لا يجوز أن تمثل فى المجلس القائمة التى لم تحصل على خمسة فى المائة من الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية .

ومدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ويتم تجديد نصف الأعضاء المعينين والمنتخبين كل ثلاث سنوات . واذا تعذر اجراء الانتخاب فى موعده يمتد بقانون بناء على اقتراح رئيس الجمهورية . واذا خلا مكان احد الأعضاء يحل محله العضو الاحتياطى .

شروط العضوية :

وهى ذات الشروط المطلوبة فى عضو مجلس الشعب فيما عدا شرط السن حيث يشترط فى المرشح لعضوية مجلس الشورى أن يكون قد بلغ خمسة وثلاثين عاما والا يكون قد أسقطت عضويته من مجلس الشعب أو مجلس الشورى بسبب فقده الثقة والاعتبار أو الاخلال بواجبات العضوية ما لم يكن قد زال السبب المانع من الترشيح والا يكون قد سبق الحكم عليه من محكمة القيم .

اختصاصات مجلس الشورى :

اختصاصات مجلس الشورى جميعها استشارية ، اى ان قراراته ليس لها القوة الملزمة التى تضطلع بها قواعد القانون ، كما انه لا يشارك فى التشريع والاختصاصات الاستشارية تتنوع الى سياسية ، ودستورية ، وتشريعية ، واقتصادية ، ورقابية .

- الاختصاصات الاستشارية السياسية :

قررت المادة ١٩٤ من الدستور بأن يختص مجلس الشورى بدراسة اقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على مبادئ ثورتى ٢٣ من يوليو سنة ١٩٥٢، ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ، ودعم الوحدة الوطنية ، والسلام الاجتماعى ، وحماية تحالف قوى الشعب العاملة ، والمكاسب الاشتراكية ، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته .

كما يؤخذ راى مجلس الشورى فى معاهدات الصلح والتحالف وجمع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى اراضى الدولة او التى تتعلق بحقوق السيادة ، وبابداء الراى فى كل ما يحال اليه من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة او بسياستها فى الشئون العربية او الخارجية ·

ويتم احالة هذه الموضوعات الى المجلس من رئيس الجمهورية ويجب على المجلس أن يبدى رأيه خلال مدة لا تجاوز شهرا من تاريخ وصول القرار الجمهورى وللمجلس أن يطلب مدة أخرى مماثله · ويبلغ المجلس رأيه الى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب فاذا مضت هذه المدة دون أن يبدى رأيه اعتبر ذلك موافقة من المجلس على الموضوع المحال اليه ·

٢ ـ اختصاصات استشارية دستورية :

يختص مجلس الشورى بابداء الراى فى الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو كثر من مواد الدستور ، وكذلك بابداء الراى فى القوانين المكملة للدستور ·

ويتم ابداء الراى فى هذه الحالة بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب ويبدى المجلس رأيه خلال المواعيد السابقة ·

٣ ـ الاختصاصات الاستشارية فى نطاق التشريع :

يبدى المجلس رأيه فى مشروعات القوانين المحالة اليه من رئيس الجمهورية ·

٤ ـ الاختصاصات الاستشارية فى نطاق الأمور الاقتصادية :

كما أن المجلس يبدى رأيه فى مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية المحالة اليه من رئيس الجمهورية ·

٥ ـ اختصاصات استشارية رقابية :

يجوز لعشرين عضوا من أعضاء مجلس الشورى طرح موضوع عام للمناقشة وذلك لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه ، كما أن لأعضاء مجلس الشورى ابداء رغبات فى موضوعات عامة الى رئيس الوزراء أو أحد نوابه او أحد الوزراء (المادة ٢٠٥) ويقتصر عمل المجلس فيما يتعلق بهذا الاختصاص على هاذين الأمرين حيث لا يجوز أن يمارس المجلس سلطة رقابية بالمعنى المتعارف عليه على اعضاء الحكومة وانما هذه السلطة لمجلس الشعب وحده لذلك نصت المادة ٢٠١ من الدستور على أن « رئيس مجلس

للوزراء ونوابه والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام مجلس الشــورى » .

ضمانات استقلال مجلس الشورى :

مجلس الشــورى يتمتع بالعديد من الضمانات التى تكفل استقلاله فى مواجهة كافة السلطات ومنها اختصــاص مجلس الشــورى بوضع لائحته (م ٢٠٥).

كما أن مجلس الشــورى يستقل بوضع موازنته ، والفصل فى صحة عضوية أعضائه ، واسقاط عضويتهم كما أنــه هــو الذى يقبل استقالة أعضائه ، ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشــورى ومجلس الأعمال ، ولا يجوز التعامل ماليا مع الدولة ، ويتقاضــون مكافئــة برلمانية لنفس الاعتبارات التى أشرنا اليهــا بالنســبة لمجلس الشعب ويتمتع أعضاؤه بالحصانة البرلمانية وعـدم المسئولية .

أما فيما يتعلق بسير المجلس ، فالمجلس يجتمع فى دورات عادية وأخرى غير عادية ويختار المجلس من بين أعضائه رئيسا ووكيلين وجلساته علنية ما لم يقــرر المجلس عقدها فى جلسة سرية بنــاء على طلب رئيس الجمهورية، أو الحكومة أو طلب رئيســه أو عشرين عضـــوا على الأقل ولا يصح اجتماع المجلس الا بحضور أغلبيــة أعضــائه كما لا تصح قــراراته الا بأغلبيــة الحاضرين وفى حالة التساوى يعتبر الموضوع مرفوضا .

ولا يجــوز لرئيس الجمهــورية حل المجلس الا لضرورة ، ويجب ان يشمل قــرار الحل على دعوة الناخبين الى انتخابات جــديدة خلال ستين يوما من تاريخ الحل ويجتمع المجلس خلال عشرة أيــام التاليــة لاجــراء الانتخاب ويقــوم رئيس مجلس الشعب بجميع الاختصاصــات الادارية والمــالية لمكتب المجلس ورئيســه أثناء فترة الحل .

أما فى حالة حل المجلسين فيقوم بذلك رئيس مجلس الوزراء .

والحمد للــه رب العالمين وأدعو اللــه عز وجل أن يوفق أبنائى طــلاب كلية الشريعة والقانون ويســدد خطاهم .

دكتور فـؤاد محمد النادى

القاهرة ـ مارس ١٩٨٢

محتويات الكتاب

صفحة

صفحة

القسم الأول : دساتير العهد الملكى

الباب الأول : ما قبل دستور ١٩٢٣

صفحة

صفحة

صفحة

صفحة

الفصل الثانى

الباب الثانى

دستور ١٩٥٦

الفصل الأول

خصائص دستور ١٩٥٦

صفحة

صفحة

الفصل الثالث

(الباب الخامس) دستور ١٩٧١

رقم الايداع بدار الكتب المصرية ١٩٨٢/٣٠٣٦ م

